

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Quelques aspects nouveaux de la responsabilité Sans faute de la puissance publique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 15 Juin 1940, à 13 heures 30

PAR

M^{lle} KUO YU

JURY } *Président : M. ROLLAND, professeur.*
 } *Suffragants : MM. A. MESTRE } professeurs.*
 LAFERRIÈRE }

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

158-160, Rue Saint-Jacques

1940

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Quelques aspects nouveaux de la responsabilité Sans faute de la puissance publique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 15 Juin 1940, à 13 heures 30

PAR

M^{lle} KUO YU

JURY { *Président : M. ROLLAND, professeur.*
 Suffragants { MM. A. MESTRE } professeurs.
 LAFERRIÈRE }

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

158-160, Rue Saint-Jacques

1940



INTRODUCTION

La matière de la responsabilité occupe, dans le droit français contemporain, une place qui n'a pas cessé de grandir. La mise en circulation de véhicules de plus en plus rapides, les progrès de l'équipement industriel, la multiplication de l'assurance contre toutes sortes de sinistres et, plus profondément, l'éveil de l'esprit démocratique, le besoin généralisé chez les victimes de trouver un coupable à l'origine de leur préjudice, toutes ces raisons ont accru chaque jour davantage, devant les tribunaux civils comme à la barre des juges administratifs, le nombre des procès où se pose une question de réparation.

A cet égard, le Conseil d'Etat, servi en cela, même quand il ne les suivait point, par les conclusions de ses commissaires du gouvernement, a édifié une théorie qui a su tenir compte aussi bien des intérêts essentiels de l'administration que des droits légitimes des administrés. Cette théorie était fondée sur l'idée de faute du service. Tout manquement, toute omission ou toute erreur, tout acte de négligence, pourvu qu'ils restassent dans la pratique habituelle du service, constituait une faute génératrice de responsabilité. Si, au contraire, la défaillance incriminée apparaissait comme détachable du service, comme le fait du fonctionnaire en tant qu'homme, avec ses passions, ses faiblesses, ses maladresses ; dans ce cas, la responsabilité de la personne administrative n'était plus engagée et c'était le fonctionnaire, lui-même, qui devait être poursuivi pour les conséquences nuisibles de son activité.

Ce système à double face, s'est révélé utile, suffisamment souple et nuancé pour résoudre la plupart des situations livrées à la délibération des juges administratifs.

Son champ d'application s'étend, aujourd'hui à tous les actes émanant de la personne morale publique.

A ce point de vue, l'évolution de la jurisprudence s'est affirmée dans un sens franchement libéral. D'abord considéré comme irresponsable, l'Etat dut, par la suite, s'incliner devant les justes réclamations des particuliers. On commença par soumettre les simples actes de gestion à la censure des tribunaux. Il s'agissait d'hypothèses dans lesquelles l'Etat se conduisait comme un individu privé, comme le chef d'une entreprise particulière. Aucune prérogative spéciale ni aucun droit exorbitant n'entraient encore en jeu. Puis, les agissements de l'administration les plus imprégnés de puissance publique, les plus éloignés des droits ouverts aux simples particuliers, purent, eux-mêmes, donner lieu à l'octroi d'une indemnisation compensatrice au profit du requérant lésé. Il n'est pas jusqu'aux mesures de police qui ne furent, elles aussi, critiquées, quand leur accomplissement s'avérait en quelque manière défectueux (Arrêt Tomaso Greco, 10 février 1905, S. 1905.3.113).

Et pourtant, la notion de la faute de service, malgré toutes ses possibilités d'adaptation, malgré les applications nombreuses qui en étaient faites, apparut, dans certains cas, insuffisantes. Aussi, vit-on la jurisprudence, très exceptionnellement d'abord, puis plus hardiment, recourir à une formule plus large, celle de la responsabilité administrative sans faute. La collectivité visée était alors pécuniairement condamnée même si le réclamant ne se prévalait d'aucune négligence dans la conduite du service, même si l'administration en agissant comme elle avait agi, n'avait rien commis de répréhensible.

C'est à la suite des dommages permanents causés à la propriété privée que cette doctrine nouvelle prit, dans le droit public français, une place qui devait devenir de plus en plus importante. L'Etat pour le bien général ouvre un chantier et construit un ouvrage, un pont, une route, un immeuble, destiné à être sa propriété et à servir à un usage collectif, sous son contrôle. Mais, on le conçoit, l'exécution d'un tel travail ou la présence continue de l'ouvrage peuvent déterminer une dépréciation, une gêne, un dommage, en un mot, au détriment de la propriété voisine. Réparation

est due et elle l'est non en vertu d'une faute que, par hypothèse, l'administration n'a pas commise, mais selon une responsabilité sans faute parce qu'on ne saurait imposer à tel citoyen des charges supérieures à celles qui lui incombent normalement.

De même l'Etat, pour les nécessités d'un service, peut être conduit à créer des voisinages évidemment dangereux pour ceux qui les supportent. Il arrive que ce qui n'était qu'une menace se transforme en véritable catastrophe, laissant derrière elle maintes victimes. Cette situation, à son tour, a appelé une solution ; il a fallu dédommager les requérants.

Le Conseil d'Etat s'est inspiré du concept du risque, en dehors de l'idée de la faute. La législation civile n'avait-elle pas, déjà, inauguré cette voie en accordant par les dispositions du 9 avril 1898 une indemnité forfaitaire à l'ouvrier atteint, à l'occasion de son travail, par cette force brutale et redoutable que représente une entreprise industrielle moderne ?

Comme un particulier, la personne morale publique utilise les avantages du transport automobile. Elle en subira aussi les risques. Le principe de la faute se trouve bien estompé par la jurisprudence civile consécutive aux accidents de la circulation. Elle ne pouvait manquer d'avoir une répercussion dans le domaine de la responsabilité administrative et l'Etat, conducteur de véhicules rapides, a été condamné sans que soit établie, contre lui, l'existence d'une faute précise.

En principe, avons-nous dit, l'agent répond personnellement, sur ses deniers propres, de la faute personnelle, détachable du service, qu'il a à se reprocher. Cette règle est quelquefois d'une mise en vigueur délicate. Il advient que le service soit poursuivi même dans des cas où seul le fonctionnaire est coupable et qu'il soit, effectivement condamné, bien qu'à strictement parler, aucune déficience du service n'apparaisse. Il s'agit là également d'une responsabilité sans faute. L'administration subit le risque de la maladresse et de l'erreur grave de ses agents.

Ajoutons que le contentieux des travaux publics a englobé des situations latérales, se rattachant en quelque façon, à l'existence ou à l'exécution du travail ou de l'ouvrage. Du même coup, dans bon nombre de litiges, s'est infiltrée la notion de responsabilité sans faute alors, semble-t-il, qu'il eût été possible de s'en passer pour s'en tenir à la doctrine classique de la faute de service.

*
**

Cette extension d'une responsabilité administrative édictée indépendamment du régime de la faute s'est affirmée dans une jurisprudence abondante qui a été plus d'une fois étudiée en ses différents aspects. La législation a de même suivi quelquefois cette direction et des textes relativement nombreux fondent la responsabilité publique en dehors de la faute et en se situant dans le cadre du risque. Depuis la loi du 9 avril 1898, les ouvriers et employés des administrations publiques victimes d'accidents pendant leur travail à l'intérieur de l'entreprise bénéficient des dispositions libérales instituées par cette législation. Celle-ci, fondée sur le risque professionnel mis à la charge de l'entrepreneur s'applique aux administrations publiques en ce qui concerne les accidents éprouvés par leur personnel, à condition que les ouvriers ou employés ne soient pas des fonctionnaires attachés aux cadres permanents du service et titulaires, de ce chef, d'une pension éventuelle d'invalidité.

Quant au personnel militaire au service de l'Etat, il est régi pour l'obtention de la pension invalidité par les lois des 11 mars et 18 avril 1831 et 31 mars 1919, relatives aux armées de terre et de mer. La pension est accordée au militaire lui-même, à sa veuve, à ses enfants orphelins ou à ses ascendants, en cas de blessures, de survenance d'une infirmité ou de mort en service commandé.

Le personnel civil employé dans les entreprises administratives obéit principalement à la loi du 14 avril 1924 sur les pensions civiles, loi qui, sans l'abroger entièrement a remplacé la loi du 9 juin 1853. Toutes ces dispositions

constituent la personne publique débitrice même quand l'entreprise a exercé son activité de façon tout à fait correcte.

C'est encore de la donnée du risque que relève la législation intervenue à l'occasion du danger naissant de certains voisinages. La loi du 3 mai 1921 vise les dommages causés aux tiers par les accidents survenus dans les établissements de l'Etat ou dans ceux de l'industrie privée travaillant pour la Défense Nationale. En ce qui touche les dommages aux personnes, le texte nouveau concernait les individus juridiquement étrangers à l'entreprise. Il n'intéresse ni les fonctionnaires, ni les ouvriers ou employés, protégés, quant à eux par une législation spéciale.

A l'égard des biens, la loi s'appliquait aux biens tiers par rapport à l'entreprise, c'est-à-dire qui ne faisaient pas partie de l'exploitation.

S'agissant des accidents susceptibles de tomber sous l'emprise de la loi, ils étaient limitativement déterminés et précisés dans leur nature par une disposition particulière de la loi du 3 mai 1921.

L'article 1^{er} spécifie le caractère subsidiaire de la responsabilité organisée par le texte. Celle-ci ne doit trouver son application « que lorsque la réparation des dommages causés ne pourra être obtenue par les recours du droit commun ». Par conséquent, lorsque la théorie de la faute de service sera de nature à donner satisfaction au requérant, la responsabilité sans faute ainsi instaurée dans un domaine nouveau par la loi de 1921, n'aura point à être mise en mouvement.

La loi du 17 avril 1901 vint réglementer la responsabilité pouvant résulter de l'exécution des exercices de tir par troupes de toutes armes. Elle a prévu des indemnisations pour les dommages à la propriété et organisé un contentieux judiciaire pour les procès éventuels, calqué sur celui des réquisitions militaires.

L'Etat, gardien de l'ordre intérieur et de la sécurité extérieure devient responsable des dommages envers les biens et les personnes des particuliers nés tant de troubles de caractère interne que des guerres étrangères. Cette res-

pensabilité ne s'explique point par une idée de faute ; elle appartient à la notion du risque. Il existe entre tous les citoyens d'un même pays une solidarité qui veut que les préjudices matériels ou corporels subis par les uns dans de telles conditions soient réparés par les autres, épargnés dans leur patrimoine et leur personne par l'émeute ou les hostilités. (Cf. Rolland, *Revue de droit public* 1913, page 350. *Revue de droit public* 1914, page 639).

La loi du 16 avril 1914, remaniant certains articles de la grande loi municipale d'avril 1884, envisage la responsabilité de l'Etat et des communes en cas d'émeutes. Cette loi élimine le régime de la faute et se réclame expressément du risque social (article 108 nouveau). C'est dans cet esprit que furent modifiés les articles 106 à 108 de la loi du 5 avril 1884. « Les communes, dispose le nouvel article 106, sont civilement responsables des dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou des rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes soit contre les propriétés publiques ou privées ».

La victime n'a la charge d'aucune faute à démontrer contre la commune. Celle-ci ne peut s'exonérer en établissant qu'elle n'a commis aucune faute. L'article 108 précise que l'Etat contribuera pour moitié au paiement des dommages-intérêts et frais. Toutefois, si la municipalité a manqué en quelque manière à ses devoirs, l'Etat peut exercer un recours contre la commune à concurrence de 60 % des sommes mises à sa charge. Si, au contraire, la commune n'a pas momentanément ou de façon permanente la disposition de la police ou de la force armée, ou a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles, elle peut exercer un recours contre l'Etat dans les mêmes proportions.

Avec la loi de vendémiaire an IV, qui l'a instituée, et celle du 5 avril 1884, qui l'a reproduite, la responsabilité des communes en cas d'émeute était fondée sur une faute présumée des services des habitants. La commune pouvait faire tomber cette présomption,

Il y a lieu de noter que la loi du 16 avril 1914 suppose, pour être applicable, réunies certaines conditions, telles l'existence de crimes ou délits commis à l'occasion du trouble et commis à force ouverte ou par violence, non par des individus isolés mais par des attroupements armés ou non armés. A défaut de ces éléments, le risque social ne peut être invoqué par les intéressés. La question s'est posée, notamment, à propos des incidents provoqués par les occupations d'usines et que la police n'avait point empêchées. Devant le tribunal du Havre s'est présenté le Sieur T... agissant comme gérant d'une société. Il avait assigné la ville du Havre en paiement de 200.000 francs d'indemnisation à raison du préjudice subi en suite de l'occupation de sa verrerie. Le tribunal s'est refusé à condamner la commune et l'Etat mis en cause, d'après l'article 108, motif pris de ce que toutes les conditions d'application de la loi n'étaient point réunies dans la cause (tribunal du Havre 21 octobre 1937 ; D. 1938, 2, page 153, note Desgranges).

De la loi d'avril 1914 se rapproche celle visant la réparation des dommages de guerre. Cette loi proclame l'existence du droit à réparation intégrale et elle fait reposer ce droit sur l'idée de l'égalité de tous en face des charges de la guerre et de la solidarité nationale. C'est un texte du 24 juin 1919 qui se préoccupe des dommages aux personnes. Préalablement, un texte du 17 avril 1919 avait visé ceux atteignant les particuliers dans leurs propriétés.

Ainsi, le législateur et le juge se sont associés pour favoriser, dans le procès en indemnité, la victime que les circonstances leur désignaient comme plus particulièrement dignes d'intérêt.

C'est à ce mouvement qu'il faut encore rattacher sur un terrain différent, celui de l'administration de la justice, l'admission par la loi de la responsabilité pécuniaire de l'Etat. L'Etat fut reconnu responsable par la loi du 8 juin 1895 dans le cas d'erreur judiciaire constatée par un jugement ou un arrêt de révision de procès criminel. Certains articles du Code d'instruction criminelle, singulièrement l'article 446, étaient modifiés dans un sens plus large. Les

dommages-intérêts alloués par le jugement de révision sont à la charge de l'Etat sauf son recours contre la partie civile, le dénonciateur ou le faux témoin par la faute desquels la condamnation aura été prononcée.

La réparation des erreurs judiciaires n'est accordée par la loi du 8 juin 1895 qu'à ceux qui ont été injustement condamnés ; elle ne s'étend pas à ceux qui ont été injustement poursuivis. Il est arrivé au Conseil d'Etat d'être saisi par des réclamants prétendant avoir été injustement dénoncés ou poursuivis. Il se déclare incompétent parce que ces affaires relèvent de l'autorité judiciaire (C. E. 19 mai 1911 Lasabatie — 30 janvier 1914 Margnat). Mais, en réalité, elles ne sont pas suivies devant l'autorité judiciaire.

A l'origine de cette loi, on retrouve, comme il advient fréquemment, un mouvement d'opinion. L'affirmation de plusieurs erreurs judiciaires avait démontré la nécessité d'élargir les trois cas de révision prévus par le Code de 1808.

La question de l'indemnité, on le devine, donna lieu à de vives discussions, chacun défendant énergiquement son point de vue. A la Chambre des Députés, on disait que dans tous les cas, l'indemnité était due. D'après un second système, invoqué par le Conseil d'Etat et soutenu par le Gouvernement, l'Etat ne devait rien, car il n'y a pas de recours contre la souveraineté. En 1895, le concept d'irresponsabilité de l'Etat est toujours vivace et nous en retrouvons l'écho dans l'élaboration de la loi. « Dans notre droit public, dit l'exposé des motifs du gouvernement, il est de règle que ni les actes législatifs, ni les actes de gouvernement, ni les faits de guerre ne peuvent donner ouverture à un droit contre l'Etat. Il en est de même de l'œuvre de la justice. L'Etat ne saurait avoir l'obligation juridique de réparer pécuniairement les erreurs commises par le juge ou celles qui sont occasionnées par une imperfection des lois de procédure pénale. L'Etat a seulement le devoir moral d'exercer son action bienfaisante au profit de ceux auxquels une erreur judiciaire a porté préjudice et il lui appartient de déterminer les conditions dans lesquelles il doit intervenir

comme aussi de mesurer l'étendue de ses sacrifices. « C'était le système du geste facultatif de pure générosité.

Entre les deux attitudes, se situait l'opinion de la Commission du Sénat où l'on disait que la conception d'un Etat impeccable et irresponsable n'était plus de ce siècle.

Finalement, la fraction intransigeante devait s'incliner et le dogme de l'irresponsabilité devait à nouveau céder du terrain pour faire place à une obligation de réparer qui bien souvent doit s'expliquer autrement que par la faute des services de justice.

*
* *

Nous assistons donc, depuis une quarantaine d'années à un renforcement généralisé de la responsabilité des personnes morales publiques. Progressivement, la responsabilité objective, c'est-à-dire sans faute, a gagné du terrain. Nous avons pensé qu'il serait intéressant d'en étudier les plus récentes manifestations.

Trois directions, à ce point de vue, nous ont semblé appeler des développements appuyés sur la jurisprudence récente.

En premier lieu, d'abord il nous est apparu que la jurisprudence la plus actuelle du haut tribunal administratif introduisait le risque dans l'une des parties des dommages issus du travail public, où la responsabilité sans faute n'existait pas encore, nous voulons parler des accidents aux personnes déterminés par le déroulement du travail ou la présence de l'ouvrage.

Ensuite, les exigences de la vie diplomatique et des intérêts supérieurs du pays ont conduit le Conseil d'Etat à accueillir la doctrine du risque dans la matière des relations extérieures de l'Etat. Le problème s'est posé à l'occasion d'un refus d'agir.

C'est encore un refus d'agir générateur d'un préjudice que nous observons s'agissant des conséquences des occupations d'usines indûment prolongées et aussi de la non-application de certains textes de portée générale. Or, cette

question des refus administratifs d'agir a fait, dans son ensemble une place relativement importante à la responsabilité objective, et notre deuxième partie voudrait pouvoir, à ce sujet exposer quelques précisions utiles.

Enfin, en troisième lieu, on peut noter un progrès du risque sur le plan de la responsabilité de l'Etat législateur. Primitivement, irresponsable, l'Etat législateur se voit désormais en but à des condamnations pécuniaires sans qu'il y ait faute de sa part et le Conseil d'Etat, dernièrement a porté un sérieux coup au principe, déjà ébranlé, de l'irresponsabilité législative.

Plus que toutes les autres matières du droit, celle de la responsabilité est en marche. Nous aurions voulu fixer le rôle qu'assigne à l'obligation de réparer sans faute son évolution contemporaine. Puisse ce modeste travail apporter une contribution utile à l'étude de la responsabilité administrative qui a déjà suscité de la part de beaucoup tant de fructueuses recherches et de substantielles réflexions.

PREMIÈRE PARTIE

LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE ET LES TRAVAUX PUBLICS DANS LA JURISPRUDENCE CONTEMPORAINE

CHAPITRE UNIQUE

Les progrès récents de la responsabilité sans faute dans la matière des accidents aux personnes occasionnés par le travail public

SOMMAIRE. — *Les dommages nés de l'opération de travail public et le fondement de leur réparation — rappel de la question et exposé du revirement jurisprudentiel actuel.*

I. — *C'est la notion de la faute administrative qui fondait en principe, jusqu'à maintenant, la responsabilité de la personne publique s'agissant des accidents aux personnes causés par l'opération de travail public ou par la présence de l'ouvrage qui en résulte. Toute une jurisprudence abondante le démontre. Examen de cette jurisprudence accordant l'indemnité ou la refusant.*

La nature de la faute administrative en ce domaine : manquement à une obligation de sécurité.

II. — *Apparition d'une responsabilité sans faute dans la plus récente jurisprudence. L'arrêt Ville de Mâcon du 21 juillet 1939. Les directives qui en dérivent. Peut-être n'y a-t-il là qu'un cas isolé. La responsabilité sans faute ne paraît pas à sa place dans ce domaine.*

L'opération de travail public apparaît comme l'une des formes les plus fréquentes de l'activité administrative. Qu'est-ce donc que le travail public ? On peut en donner la définition suivante : un travail de construction, d'aménagement, de réparation ou d'entretien provoqué et dirigé par l'administration, exécuté sur un immeuble administratif affecté à un service public ou sur un immeuble destiné seulement à cette affectation, et cela non seulement si cet immeuble fait partie du domaine public, mais également s'il est propriété privée (V. Précis de droit administratif de M. Roger Bonnard, Sirey, 1935 addition 1939).

M. Rolland use de cette formule plus ramassée : tout travail de construction, d'aménagement ou d'entretien, sur un immeuble, exécuté pour le compte d'une personne administrative dans un but d'intérêt général.

Or, des dommages peuvent être produits par l'opération ainsi envisagée, du fait de l'exécution ou de l'inexécution du travail ou bien encore du fait de l'existence ou de l'inexistence de l'ouvrage qui est le résultat du travail public.

Ces dommages peuvent être causés soit aux propriétés particulières, soit aux personnes.

D'autre part, au point de vue du fondement de la responsabilité, on distingue les dommages permanents et les dommages accidentels.

Les dommages permanents sont spéciaux à la propriété. Ce sont des dommages à la propriété qui sont produits par des faits permanents ou successifs, provoqués par un ouvrage public et entraînant pour la propriété une dépréciation définitive.

Il s'agira, par exemple, d'un moulin qui sera empêché de tourner en raison de l'accumulation de matériaux de déblais interceptant le vent. A la différence des dommages accidentels, cette catégorie de dommages est due à la *permanence* du fait qui les engendre. D'autre part, le dommage permanent se présente comme la suite *naturelle* et *inséparable* de l'ouvrage public. Il tient, en effet, à la contiguïté même du fond endommagé à l'ouvrage public.

Pour ces dommages permanents, en ce qui concerne le fondement de la responsabilité administrative, le Conseil d'Etat fit de bonne heure application de l'idée du *risque*. En cette matière le patrimoine administratif peut se voir condamné à réparer en dehors de toute faute. Il suffit que soit établi un simple rapport de causalité entre l'ouvrage et le préjudice dont se plaint le propriétaire. Cette mise en œuvre du risque ne trouve sa limitation que dans le caractère du dommage. Il faut pour engager l'administration que le demandeur puisse faire état d'une gêne, d'une dépréciation dépassant les inconvénients normaux du voisinage et qui soient véritablement excessives. Dans le cas contraire l'indemnisation ne serait pas accordée. (V. sur ces questions, Roger Bonnard, Précis de droit administratif, pages 489 et suivantes, Sirey 1935 et Droit administratif 1940, page 654 et P. Duèz, « La responsabilité de la puissance publique en dehors du contrat », 1938, page 64).

Le progrès actuel du système objectif, indépendamment de la faute, ne pouvait, on le conçoit, affecter la matière des dommages permanents puisque depuis longtemps c'est sur cette notion que l'administration est obligée à réparation.

En revanche, point important, la question d'un revirement possible demeurerait entière quant aux dommages à la personne issus du travail public, car, sur ce terrain la donnée du risque n'était point, jusqu'à ces derniers temps, en principe, applicable.

Les dommages accidentels sont ceux qui résultent d'un fait unique dont l'action cesse de se faire sentir dès que le résultat est produit. (V. Bonnard, Précis de droit administratif 1935, *eodem loco*). Comme le note M. Duèz (*op. cit.*, *loc. cit.*) il est la conséquence d'un événement soudain et violent tel que choc, rupture, incendie, chute, ayant sa cause dans le travail public ou dans l'existence de l'ouvrage. Ces dommages par accident peuvent atteindre les personnes ou les propriétés. « Pour ces derniers, écrit M. Bonnard, on applique les règles générales en matière de responsabilité de l'administration ». *C'était la faute du service qui*

fondait le droit du requérant. Telle fut bien la solution jurisprudentielle de ces quarante dernières années. A défaut de l'existence d'une faute administrative, l'intéressé ne pouvait obtenir satisfaction.

Mais, voici qu'une modification à cet égard vient de s'accomplir, étendant encore le champ d'application de la responsabilité sans faute et qu'il convient d'observer.

Nous examinerons, tout d'abord, la jurisprudence antérieure à cette transformation, sa portée, la nature de la faute nécessaire, puis nous envisagerons le revirement jurisprudentiel tel qu'il résulte d'une toute récente décision du Conseil d'Etat.

*
**

I. — LA RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE D'ACCIDENTS AUX PERSONNES TELLE QU'ELLE RÉSULTAIT DE LA JURISPRUDENCE JUSQU'A MAINTENANT EN VIGUEUR.

Il faut reconnaître que les arrêts n'ont point posé de règles générales de responsabilité. Aucun n'a exprimé positivement cette notion, qu'il est besoin d'une faute pour engager la responsabilité administrative dans la matière qui nous occupe. C'est bien, pourtant, cette notion qui se dégage de la jurisprudence soit que celle-ci accorde l'indemnité à la victime; soit qu'elle la refuse.

Deux séries de décisions se proposent, ainsi, à notre examen.

A. — ARRÊTS ACCORDANT L'INDEMNITÉ. — Les considérants mentionnent toujours, à quelques rares exceptions près, le défaut d'entretien, le défaut de précautions, en un mot, la défaillance, qualifiée d'une manière ou d'une autre, de la personne administrative, maître du travail en exécution ou de l'ouvrage achevé, ou de ses substitués.

« Considérant, dit l'arrêt Fierfol du 25 mai 1900 (R. 370), qu'il résulte de l'instruction que l'accident dont le

sieur Fierfol a été victime est la conséquence de l'état de vétusté et du mauvais entretien du pont de Saint-Denis-sur-la-Risle...». Dans l'arrêt du Ministre des T. P. contre Hublot, 1^{er} juin 1900, R. 313, nous lisons pareillement « considérant qu'il résulte de l'instruction, que l'accident subi par les sieurs Hublot et autres est imputable à la négligence des agents de l'administration qui n'ont pas éclairé un dépôt de pierres sur la route ». Un arrêt Ville de Nîmes du 7 juillet 1906, R. 782, note de même le défaut d'éclairage et un autre, Département de la Dordogne, 10 mai 1907, R. 448, parle d'un manquement à l'obligation de veiller à la sécurité du public.

On le constate : le terme qui désigne la négligence administrative peut varier ; au fond, nous trouvons toujours, à l'encontre de la collectivité visée, une *raison de culpabilité*. L'arrêt Ville de Paris contre Monts d'Eoux, 1^{er} juin 1906, R. 526, montre qu'il en va ainsi même dans l'hypothèse, plus rare d'un dommage à la personne survenu par l'intermédiaire d'une atteinte à la propriété, mais pouvant cependant se rattacher directement au travail public. « Cette espèce, disait M. Rouast (Du fondement de la responsabilité des dommages causés aux personnes par les travaux publics, thèse Lyon, 1910) confirme le fait qu'en matière des accidents à la personne, on ne s'éloigne pas de la ligne de la faute, contrairement à ce qui se passe s'agissant des dommages à la propriété ».

Plus proche de nous est l'espèce Radigois (C. E. 22 mai 1930, D. 1930, 3, 49, note Appleton). Des travaux de goudronnage rendaient une partie de la route impraticable et dangereuse. Survient un accident de la circulation. Le Conseil de Préfecture déboute le requérant ; mais, son arrêté est annulé par le Conseil d'Etat : « Considérant, dit ce dernier, que l'accident doit être imputable, à la fois, au fait de l'administration, de n'avoir pas indiqué, par un signal apparent, l'état de la route et à une fausse manœuvre du conducteur ». Dans le même sens déjà, avait statué un

arrêt Pollet de Nayer, confirmant une décision du Conseil de Préfecture de Versailles (C. E. 2 mars 1928 — G. P. 1928, p. 101.

C'est encore une appréciation semblable que nous trouvons dans l'arrêté du Conseil de préfecture interdépartemental de Grenoble du 15 avril 1932 (D. H. 1932, page 376). On y relève de très nombreux griefs contre l'administration, desquels, finalement, découlera la responsabilité de l'Etat, maître de la route nationale, ouvrage public. L'accident avait eu lieu dans la région lyonnaise, entre Lyon et Vienne, sur la route nationale n° 7. Il survint la dame Bigot, transportée bénévolement sur le camion d'un tiers, le sieur Porissier. A l'entrée de Vienne, le véhicule se trouve en présence d'un goudronnage en cours d'exécution, gras et glissant. Le camion dérape et la dame Bigot étant tombée par suite d'un heurt, fut écrasée par l'une des roues et ne devait point survivre.

Le sieur Bigot, son mari, après un premier échec contre le sieur Forissier, devant les juges civils, dirigea une seconde instance, contre l'administration, devant le Conseil de Préfecture interdépartemental de Grenoble, laquelle devait, cette fois, se terminer à son avantage. Le Conseil, après avoir précisé tous les torts existant à la charge de l'administration, rattache manifestement à ces négligences ainsi soulignées, l'obligation à réparer, finalement reconnue au profit du requérant.

« Considérant qu'il est donc acquis que le goudron n'était pas signalé et que le goudron liquide, non gravillonné, occupait la moitié de la route que devait emprunter l'automobile, côté droit, que de nombreuses bavures avaient coulé sur toute la chaussée, très bombée ; que ce goudronnage était défectueusement exécuté et dans des conditions dangereuses pour des usagers de la route ; que la responsabilité de l'Etat, maître de l'ouvrage, est *donc* engagée ».

C'est pour un accident arrivé également dans la région lyonnaise que le Conseil de Préfecture interdépartemental de Lyon intervint en décidant dans le même sens que précédemment (D. H. 1935, page 111).

Le docteur Pasteur Vallery-Radot marchait à vive allure, en tenant régulièrement sa droite, sur une route nationale. L'accident se produisit par suite de la chute de la roue avant droite de son automobile dans une excavation de la route. Au dire des experts, cette excavation était telle que sa présence constituait un danger pour les automobilistes. Dès lors, a estimé le Conseil, l'administration, à défaut d'une réparation immédiate, avait du moins l'obligation de la signaler convenablement aux usagers circulant en automobile. L'absence de cette signalisation était constitutive d'un mauvais état d'entretien engageant la responsabilité administrative.

En appel, le Conseil d'Etat allait confirmer la décision de première instance sur l'admission de la responsabilité et se borner à réduire le quantum des dommages-intérêts en raison de certaines erreurs de manœuvres relevées à l'encontre du pilote : « Considérant, dit-il, qu'il résulte de l'instruction que l'accident dont le sieur Vallery-Radot, etc. a été victime sur la route nationale n° 6 est imputable à une insuffisance d'entretien de la voie publique présentant un caractère anormal de nature à engager la responsabilité de l'administration que, toutefois les conséquences en ont été aggravées... » (C. E. 8 janvier 1937 — D. H. 1937, page 150).

De tous ces arrêts que résulte-t-il, sinon que, pendant longtemps, les juges administratifs ont pris soin de motiver leur condamnation par l'existence d'une négligence, d'un manque de vigilance de la part de la personne publique dont dépendait le travail en voie d'accomplissement ou l'ouvrage après son achèvement. Il n'est pas question de condamnation qui serait fondée en dehors de la théorie de la faute, sur l'idée d'un risque tenant à la présence de l'ouvrage.

La jurisprudence est même, jusqu'à une toute récente époque, si éloignée d'une telle vue des choses, qu'elle n'hésite pas à éconduire le requérant quand il lui paraît que l'administration n'a rien à se reprocher, même quand le litige faisait apparaître des situations éminemment dignes

d'intérêt et de commisération. Les victimes, malgré leur infortune, n'obtenaient rien, parce que l'instruction n'avait révélé aucune négligence administrative.

B. ARRÊTS REFUSANT L'INDEMNITÉ. — Dans une affaire Diet (30 juin 1905, R. 585), nous voyons l'échec devant le Conseil d'Etat, d'un particulier dont la voiture a heurté de nuit un tas de cailloux déposé sur une route nationale, alors qu'il n'était pas établi que l'accident fut dû à une faute commise dans l'exécution de la route (travail public) et alors que le dépôt de cailloux était éclairé par une ampoule électrique.

L'arrêt consorts Mouline (C. E. 29 mai 1908, R. 593), formule un semblable rejet envers la demande d'indemnisation formée par les ayant-droits d'un voyageur qui s'était engagé, au sortir d'une gare sur les dépendances d'un canal en ouvrant le portillon pratiqué sur le parapet ; par suite de l'obscurité, il avait fait une chute mortelle. La requête est repoussée, motifs pris de ce que l'accident n'était dû ni à une défectuosité dans l'entretien de l'ouvrage, ni à une faute des agents de l'Etat. Dans l'arrêt Pons (C. E. 5 février 1904, R. 94), il s'agissait de l'accident subi par un enfant à l'occasion d'un travail sur un pont à bascule exécuté pour le compte de la ville d'Alès. L'arrêt se refuse à reconnaître la responsabilité car il n'était pas démontré que l'accident fut la conséquence des conditions défectueuses dans lesquelles le travail aurait été effectué ; c'était donc à bon droit que le Conseil de Préfecture avait estimé que ni l'entrepreneur ni la ville n'avaient à être inquiétés.

Sans remonter si loin dans le passé, retenons l'accident advenu au sieur Grimaud, examiné par le Conseil d'Etat le 20 mars 1926 (Revue de droit public, page 258). La victime circulait en automobile sur une route nationale quand la tête d'un orme, sous l'action du vent s'abattit sur la voiture qu'il conduisait. En réparation du dommage causé au véhicule et au propriétaire, le Conseil de Préfecture avait condamné l'Etat. Le ministre des Travaux Publics fit un recours devant le Conseil d'Etat en signalant comme origine

véritable de l'accident la force majeure constituée par la vitesse du vent. « Vous avez le droit, disait en substance le commissaire du gouvernement Rivet, en exposant l'affaire, d'avoir envers l'usager certaines exigences de preuve. Il faudrait un manquement de la personne publique à une obligation, pour engager la responsabilité administrative... Or, ici, nous n'apercevons aucune négligence des services, aucun état de chose anormal véritablement qui soit venu augmenter les risques prévisibles pour l'automobiliste. Vous devez donc annuler l'arrêté attaqué ». Le Conseil adopta les conclusions de M. Rivet : « Considérant que l'Etat n'est responsable des accidents survenus sur une route nationale et dont sont victimes les usagers de la route, qu'au cas où il résulte de l'instruction que l'accident est dû à une insuffisance d'entretien ayant un caractère anormal et nettement caractérisé, qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'accident puisse être rattaché à une insuffisance d'entretien de la nature de celle ci-dessus indiquée ». C'est dans ces conditions que le ministre appelant eut gain de cause contre le sieur Grimaud.

Dans un arrêt veuve Lepape (C. E. 27 juillet 1930, D. 1930.3.49) le sieur Lepape s'était pris le pied dans un fil de fer de faible longueur en suivant une route militaire et il était tombé de ce fait devant le véhicule qu'il conduisait et qui l'avait écrasé. Sa veuve dirigea contre l'Etat une action devant le Conseil de Préfecture, lequel se déclara incompétent. Le Conseil d'Etat, après avoir reconnu la compétence des premiers juges, sur le fond, débouta la demanderesse « considérant que si l'administration est tenue d'entretenir les routes afin d'en assurer au public un usage conforme à leur destination, elle ne peut cependant être obligée de faire enlever à tous instants les objets divers qui peuvent s'y trouver délaissés en dehors de son fait... ». La présence d'un fil de fer ne saurait suffire à constituer une route en mauvais état d'entretien.

C'est un tas de boue grasse sur la route qui provoque l'accident de voiture dont se plaint le sieur Calmels devant le Conseil de Préfecture de Versailles (11 juillet 1930,

D. 1930.3.49). Le maître de l'ouvrage public fut exonéré, la présence sur la chaussée du tas incriminé n'étant pas de nature à faire considérer la route en état d'entretien anormalement défectueux.

L'Etat triomphe encore contre un sieur Meiller à qui une indemnité a été allouée à tort en première instance en raison d'un accident attribué à la prétendue saillie d'un rail de tramway, l'instruction n'ayant pas établi, par ailleurs, que la route se trouvât dans un état anormal d'entretien (C. E. 1^{er} juin 1932, Recueil des sommaires, 1^{er} janvier 1933, page 349).

Pour clore, enfin, cette liste peut-être trop longue, citons encore un arrêt qui date d'à peine plus d'une année et reproduit une même manière de voir. Il s'agit d'une espèce consorts Touquet contre ville de Paris du 15 février 1939, *G. P.* 1939, 2, page 776.

« Considérant, lisons-nous, qu'il résulte de l'instruction, que le peuplier dont la chute a provoqué l'accident survenu à la dame Touquet et à son fils était atteint d'une pourriture interne que ne révélait en aucune manière l'aspect extérieur de l'arbre ; que, par suite, le fait pour l'administration de n'avoir pris aucune mesure pour remédier aux dangers que faisait courir aux usagers du jardin public où il était planté l'état défectueux de cet arbre, ne saurait, dans les circonstances de l'affaire, être regardé comme un défaut d'entretien normal de nature à ouvrir droit à indemnité ; « que c'est, par suite, à tort que le Conseil de Préfecture a décidé que la responsabilité de la ville se trouvait engagée... ». Et le Conseil rejette la requête émanant des deux intéressés.

Ainsi, la démonstration paraît bien faite que jusqu'à ce commencement de l'année 1939, au moins, il était besoin pour que l'administration soit contrainte à réparer, que fut relevée contre elle un *laisser-aller fautif* dans la gestion lui incombant de l'ouvrage public. *Le seul fait* que cet ouvrage par son action avait occasionné un préjudice corporel ne suffisait nullement à assurer le succès du demandeur. Il fallait, répétons-le avec la jurisprudence, que fut

établie une faute des services dont dépendait le travail ou l'ouvrage dommageable.

En quoi consistait cette faute ? Aucune définition précise n'en a été, à notre connaissance, donnée. M. Rouast qui s'est plus particulièrement posé la question répond (thèse précitée) que l'administration a, vis-à-vis du public, une véritable obligation de sécurité. Assurer avant tout la sécurité des usagers qui se confient à elle, qui utilisent l'ouvrage mis à leur disposition avec cette pensée que ce dernier répondra à la destination spéciale pour laquelle il a été construit, telle est la tâche primordiale de l'administration. L'administré a confiance dans la vigilance administrative, dans l'entretien normal, la solidité, la conservation en bon état de la route qu'il a empruntée, de l'arbre auprès duquel il se promène, du pont qu'il traverse.

Quant à la teneur de cette dette administrative de sécurité, elle est, quelquefois, définie dans un texte, cahier des charges réglant la mise en train et le déroulement des travaux, disposition réglementaire prise par la personne intéressée, mais, le plus souvent elle est fixée par les usages, par les progrès de la technique, par les perfectionnements apportés aux appareils protecteurs.

Il se peut que la mesure protectrice qui paraissait hier superflue et exceptionnelle devienne, demain, toute naturelle et obligatoire. Il s'agissait là, en définitive, d'une question d'appréciation de la part du juge. Celui-ci examinait ce que l'usager était en droit d'attendre en raison des circonstances et ce que, en fait, l'administration lui avait procuré. Si la personne publique responsable s'était montrée au-dessous de ses devoirs du moment, en fait de sécurité normale, le juge la condamnait en raison de cette défaillance.

Ce système équilibré et juste qui ne favorisait aucune des parties en présence a-t-il aujourd'hui vécu ? C'est la question qu'on est conduit à formuler quand on considère les éléments nouveaux fournis par une jurisprudence toute jeune, encore, à cette matière des accidents à la personne occasionnés par le travail ou par l'ouvrage public.

II. — LA DIRECTION NOUVELLE DE LA JURISPRUDENCE, UNE APPLICATION INÉDITE DU RISQUE.

C'est qu'en effet le Conseil d'Etat devait, voici quelques mois seulement, abandonner la doctrine que tant d'arrêts, favorables ou non aux requérants, avaient contribué à fixer, semblait-il, fortement.

Déjà, le 30 novembre 1938, le Conseil statuait dans un sens qui paraissait peu en harmonie avec sa jurisprudence antérieure (arrêt rapporté par la loi, 16 décembre 1938. Cf. aussi table premier semestre de la Gaz. Palais 1939). Il déclarait qu'en cas d'accident causé à une personne au cours d'un orage, par la chute d'un fil métallique en contact avec une ligne électrique sous tension appartenant à une ville, la ville était responsable de l'accident, le fil constituant un ouvrage public communal, sans qu'il y ait lieu de rechercher si une faute pouvait être relevée à sa charge. L'arrêt ajoutait que la chute de la foudre sur un isolateur ne constituait pas un cas de force majeure et ne saurait être considéré comme tel.

Ainsi, le Conseil mettait l'obligation d'indemniser à la charge de la personne publique propriétaire de l'ouvrage, sans vouloir se préoccuper de l'existence ou de l'absence de la faute. Il se contentait du simple rapport de causalité, chute d'un fil métallique origine de l'accident, pour prononcer une condamnation. Mais, c'est là, précisément, toute l'économie simplifiée et rudimentaire du risque. Et même, ce système, nouveau encore dans ce domaine des dommages à la personne, était-il, pour cette première fois, appliqué avec une singulière rigueur, puisque la relation de cause à effet ne pouvait même pas être détruite par la démonstration d'un événement, bien de nature pourtant à être considéré comme cas de force majeure, la chute de la foudre sur un isolateur.

Cette appréciation du haut tribunal administratif, encore sans précédent, à notre connaissance, n'allait pas

tarder à s'affirmer en termes clairs et catégoriques dans un arrêt Ville de Mâcon du 21 juillet 1939 (D. II. 1940, page 43).

Le procès, né de la chute d'une femme dans une tranchée ouverte sur la voie publique, jugé en première instance par le Conseil de Préfecture de Lyon, fut déféré, en cause d'appel, par la ville de Mâcon devant le Conseil d'Etat.

« Considérant, dit l'arrêt, qu'il résulte de l'instruction que la dame Legoud-Parent a fait, au cours de la soirée du 15 août 1933, une chute dans une tranchée qui avait été ouverte sur la promenade du quai Lamartine en vue de la pose d'une conduite d'égout et dont la palissade protectrice avait été renversée par les spectateurs d'un feu d'artifice tiré sur les quais de la Saône,

« Que le *risque créé par cet état de l'ouvrage public communal* et qui a causé l'accident dont la dame Legoud-Parent a été victime engage la responsabilité de la ville de Mâcon ; que, toutefois, la dame Legoud-Parent qui n'a pas été projetée dans cette tranchée par l'effet d'un mouvement irrésistible de la foule, a commis en marchant à reculons une imprudence de nature à atténuer la responsabilité encourue par la ville et que sa propre responsabilité doit, dans les circonstances de l'affaire, être retenue dans la proportion d'un quart ».

Cette fois ce n'est plus seulement la chose, mais bien le mot, que contient la décision du Conseil d'Etat dans laquelle il est question du « *risque créé par cet état de l'ouvrage public communal* ». On ne cherche plus à qualifier l'attitude administrative par les termes jusqu'à présent en usage selon les hypothèses : défaut d'entretien normal, défaut de signalisation, vétusté de l'ouvrage, qui recouvraient tous une idée de faute. En l'espèce, remarquons-le, il semble bien que le Conseil, en se référant aux éléments mêmes de la cause, pouvait fonder sa condamnation sur l'insuffisance des moyens de protection placés autour de la tranchée creusée en vue d'un travail public, sur la fragilité excessive de la palissade surtout en un lieu de passage ou de stationnement pour la foule. C'eût été prolonger une

jurisprudence que nous connaissons déjà. Il n'en a rien fait et a préféré donner satisfaction à la victime en invoquant l'idée du « risque créé ».

Désormais, donc, plus ne serait besoin, pour engager pécuniairement l'Etat, le Département ou la Commune, d'un manquement de leur part, sous une forme quelconque, à cette obligation préalable de sécurité dont nous avons vu les individus atteints dans leur personne se prévaloir, souvent avec succès. D'après l'arrêt du 21 juillet dernier, le seul fait d'un travail public en voie d'accomplissement, *la seule présence* d'un ouvrage public après son achèvement, suffiraient à exposer la personne administrative intéressée à un recours efficace, en cas d'accidents survenus au préjudice d'un usager, et ce, en raison du *risque créé* par le travail qui s'exécute ou l'ouvrage aménagé. On le voit, dans ces conditions une ligne électrique, une tranchée ouverte en vue de la construction d'un égout, une route nationale, un arbre planté le long de cette route ou sur la place d'une ville, etc., constitueraient autant de risques créés, de nature, si l'accident se produit de leur fait; à justifier une requête en indemnisation. S'il doit en être ainsi, voilà, certes, singulièrement facilités, pour l'avenir, la tâche des demandeurs et, du même coup, bien menacées les finances des administrations. Celles-ci ne pourront plus répondre qu'étant donné les circonstances de l'affaire, elles n'ont pas failli à leur devoir d'entretien *normal* de l'ouvrage. Elles n'invoqueront pas avec plus de succès, sans doute, l'exonération tirée de l'existence de la force majeure, dont l'admission s'avère incertaine. Dès lors, le moyen de défense le plus sûr serait, comme dans l'espèce ville de Mâcon, l'apparition d'une imprudence chez la victime.

DEUXIÈME PARTIE

LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE EN CAS DU RISQUE DE VOISINAGE ET A L'OCCASION DE SON INACTION

CHAPITRE I

Responsabilité et le risque de voisinage

SOMMAIRE. — L'ARRÊT RÉGNAULT-DESROZIERS.

La véritable portée qu'il faut lui donner. C'est un arrêt d'espèce — la jurisprudence qui en est dérivée — elle ne constitue, elle aussi, qu'un reflet de certaines circonstances particulières.

Au lendemain de la guerre, plusieurs décisions du Conseil d'Etat purent faire croire à M. le doyen Duguit et à M. Jèze que la doctrine allait bien véritablement s'orienter dans le sens de la responsabilité objective et que la généralisation du système du risque était désormais chose faite en jurisprudence. Parmi elles, la première en date fut l'arrêt Regnault-Desroziers du 28 mars 1919 (S. 1919.3, page 25 et note Hauriou).

Un important stock de grenades accumulé dans le fort de la Double-Couronne aux environs de Paris fit explosion. Les propriétaires des immeubles voisins endommagés par l'explosion demandèrent une indemnité à l'Etat. Le commissaire du gouvernement Corneille donna, dans cette affaire, des conclusions qui se référaient à la théorie de la

responsabilité pour faute (R. d. P. 1919, page 241). En s'en tenant à cette manière de voir, on pouvait appuyer sur des bases sérieuses la responsabilité du service, car les griefs à l'encontre de celui-ci ne manquaient pas. Les éléments de l'enquête avaient permis à M. Corneille d'établir les défauts de fabrication de grenades, leur accumulation dans un espace trop étroit à proximité d'une agglomération, l'emballage défectueux des engins, l'inaptitude physique des soldats chargés de la manipulation. Il concluait ainsi :

« Dans tout cela, nous devons voir des fautes de services qui engagent la responsabilité de l'administration ; à cause de cela, nous vous demandons, en ordonnant l'expertise sur la fixation des indemnités dues, de reconnaître maintenant le principe de l'indemnité conformément au droit commun ».

Le Conseil d'Etat se refusa à suivre son commissaire du gouvernement et il condamna l'Etat en se référant, sans hésiter, au système du risque. Il fut impressionné, à n'en pas douter, par le *danger extrêmement grave* que présentaient la manipulation et l'accumulation d'engins si nocifs à proximité d'habitations particulières :

« Considérant, dit-il, ...et que de tels risques étaient de nature, en cas d'accident survenu en dehors de tout fait de guerre à engager, indépendamment de toute faute, la responsabilité de l'Etat ».

Cette innovation de la jurisprudence administrative souleva des réactions doctrinales diverses. M. Jèze se félicite de cette décision comme il se réjouira quelques années plus tard de l'arrêt Couitéas (R. D. P. 1919, page 239). M. Appleton, au nom de l'équité, ne formule contre elle aucune objection (D. P. 1920, 3, 1). Quant à M. Hauriou il prend occasion de cet arrêt pour répudier à nouveau, en des pages vigoureuses, le recours à la théorie du risque (note sous Regnault-Desroziers, S. 1919.3.25).

Essayons, quant à nous, en remplaçant l'affaire dans les circonstances de fait qui l'ont accompagnée et dans son cadre juridique, de déterminer quelle peut être la portée de la décision du 28 mars 1919.

L'accident avait eu lieu, pendant la guerre. Il était le résultat d'opérations imposées par les hostilités et relatives aux nécessités de la défense nationale. Il n'est donc pas surprenant que le Conseil d'Etat ait voulu prendre certains ménagements envers une activité qui s'exerçait ainsi pour le bien général du pays. C'est pourquoi, il a préféré écarter toute idée de faute qui eût été désobligeante à l'égard du service des munitions surchargé et surmené, obligé de répondre sans retard à des devoirs pressants.

Fallait-il, pour cela, rejeter la réclamation des propriétaires lésés ? Non pas, car, à la vérité, un tel geste eût été inique. C'est ici qu'intervient utilement le risque qui permet d'indemniser les victimes sans formuler de critiques à l'encontre d'agissements que l'état de guerre avait rendu nécessaire.

De plus, remarquons-le, quand le Conseil a prononcé son arrêt, il était affermi dans son attitude par l'annonce d'un texte qui était dans l'air, dont il prévoyait le vote prochain et qui impliquait l'idée de risque pour des cas analogues à celui de l'espèce et devait devenir la loi du 3 mai 1921.

Cette loi s'occupe de la « réparation des dommages causés aux tiers par les établissements de l'Etat ou de l'industrie privée travaillant pour la défense nationale ».

Et puis, ne peut-on pas dire que dans l'esprit du haut tribunal administratif, un rapprochement s'est opéré entre la situation qui s'offrait à son examen après l'explosion du Fort de la Double-Couronne et celle, depuis longtemps familière à sa jurisprudence, résultant de la proximité dommageable du travail public vis-à-vis des immeubles riverains ? Il semble bien que oui. Comme l'ont pensé MM. Jèze (R. D. P. 1919, p. 239 et suiv.) et Duez, il s'agit, avec l'arrêt Regnault-Desroziers du prolongement de tout le mouvement jurisprudentiel bien connu, relatif aux dommages permanents et à leur réparation pécuniaire.

C'est donc tout naturellement que le Conseil a été conduit à faire application en l'espèce d'un procédé déjà

maintes fois utilisé dans d'autres cas d'inconvénients de voisinage.

En somme, cet arrêt ne fait appel à une idée de responsabilité sans faute *qu'à cause de certaines raisons spéciales*.

Cette décision, par conséquent, ne saurait, en rien, faire préjuger de l'avenir. *C'est une décision d'espèce* qui s'explique par les circonstances nées de la guerre et par la similitude de la situation envisagée par rapport aux dommages permanents issus des travaux publics.

L'arrêt Regnault-Desroziers fut suivi de trois espèces qui s'apparentent avec lui et le prolongent.

Ce sont les espèces P. L. M. 26 mars 1920, R. 354 — Colas, 21 mai 1920, R. D. P. 1920, p. 406 — Walther, 24 décembre 1926, S. 27.3.34. Ces espèces, elles non plus, ne comportent pas d'enseignements *de portée générale*, quant au fondement de la responsabilité. Sans doute, toutes les trois sont fondées sur l'intervention du risque ; mais, il s'agissait toujours à l'occasion de chacune d'elle d'un accident imputable à une proximité dangereuse.

L'arrêt « Compagnie P. L. M. » fut rendu à propos d'une explosion dommageable survenue en des circonstances identiques à celles de l'arrêt Regnault-Desroziers. Là encore, le risque anormal était constitué par l'accumulation d'engins dangereux.

Dans l'affaire Colas, la demande d'indemnité avait été formée par les parents d'un matelot appartenant à l'équipage d'un bâtiment de l'Etat, mouillé près du cuirassé *Liberté* et qui avait été tué par des éclats projetés de ce cuirassé lors de son explosion. Le Conseil d'Etat, visant des stocks de poudre de combat emmagasinés dans les soutes, parle de risque exceptionnel susceptible en cas d'accident d'engager la responsabilité de l'Etat à l'égard des tiers ».

L'arrêt Walther met en cause le service municipal des pompiers de la ville de Marseille et par delà ce service, la ville elle-même. Dans cette hypothèse, un immeuble particulier communique le feu à un immeuble voisin, par suite de l'intervention du service des pompiers chargé de le

détruire. Le Conseil a estimé que l'immeuble incendié par les pompiers municipaux et devenu, ainsi, source d'un sinistre, constituait un voisinage dangereux dont la présence près d'une propriété privée justifiait l'application d'une responsabilité sans faute. Il n'y a là, en réalité, rien de neuf, mais une *simple adaptation* à une situation de fait analogue, de la jurisprudence affirmée dans les arrêts Regnault-Desroziers, P. L. M. et Colas.

CHAPITRE II

Responsabilité et refus d'agir en matière diplomatique

SOMMAIRE. — L'ARRÊT COUITÉAS. — *Les circonstances de l'espèce. — Les réactions doctrinales. — Il ne s'agit pas d'une décision de principe.*

C'est dans le domaine des relations de l'Etat français avec un pays de protectorat, plus particulièrement en raison des craintes suscitées par la perspective de certaines difficultés diplomatiques, que s'est posée pour la première fois, à notre connaissance, en jurisprudence la question d'une responsabilité administrative pour refus d'agir. Elle fut résolue affirmativement par le célèbre arrêt Couitéas du 30 novembre 1923 (S. 23.3.57) lequel paraît intéressant à deux points de vue : parce qu'il fonde la responsabilité en dehors de l'idée traditionnelle de faute et en second lieu qu'il apporte à l'inaction volontaire de l'autorité une sanction que devait étendre, dans la suite, à d'autres hypothèses la jurisprudence du Conseil d'Etat.

*
* *

Après une série d'incidents relatifs à un vaste domaine qu'il avait acquis dans des conditions un peu particulières, le domaine de Tabia-el-Oubira, situé en Tunisie, le sieur Couitéas voyait enfin ses droits de possession régulière confirmés au moins sur une superficie de 35.000 hectares par deux décisions émanant du tribunal de Sousse, le 13 février 1908. Un de ces jugements devait être cassé par la Cour suprême en 1911 et par là même, disparaissait de cette longue procédure.

Un seul subsistait donc et conférait à Couitéas le droit de faire expulser au besoin par le moyen de la force publique tous les indigènes d'alentour qui viendraient encore à l'avénir, opérer des incursions sur ses terres et y pratiquer leurs *déprédations*.

De fait, les troubles des tribus arabes ne cessèrent point sur la portion de territoire dont Couitéas avait été déclaré seul et légitime possesseur. Mais, ce dernier, fort du titre que lui avait délivré le tribunal civil de Sousse et que la Cour de Cassation n'avait point détruit s'adressa aux autorités compétentes pour que celles-ci assurassent à son profit l'exécution du jugement qu'il avait obtenu.

Il s'agissait en l'espèce d'expulser par tout moyen, *manu militari* s'il était nécessaire, les tribus indésirables indûment installées sur le domaine de Tabia-el-Oubira. En somme c'était à plusieurs milliers d'indigènes récalcitrants qu'il fallait faire vider les lieux. On aperçoit l'inefficacité des modes ordinaires d'exécution. Une véritable expédition armée s'imposait. Militaires et administrateurs civils hésitèrent ; la tranquillité du protectorat tout entier se trouvait en question. En définitive, les réclamations du sieur Couitéas se heurtèrent à un refus d'agir, refus inspiré directement par des instructions précises du ministère des Affaires étrangères. Ce fut là l'origine de la phase administrative de ce long procès aux multiples et complexes aspects.

Couitéas considéra, en effet, qu'il éprouvait, par le fait de l'abstention des pouvoirs publics un préjudice grave dans l'exercice de ses droits de légitime jouissance reconnus par justice et il forma devant le Conseil d'Etat une demande en indemnisation. Le 30 novembre 1923, fut rendu l'arrêt dans cette affaire dont le point de départ remontait à plus de vingt années en arrière.

Le Conseil d'Etat observait tout d'abord qu'aucune faute, dans les circonstances de la cause, ne pouvait être reprochée à l'administration, parce que le gouvernement n'avait fait qu'user des pouvoirs qui lui sont conférés en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité dans un pays de protectorat ;

« Mais poursuit l'arrêt apportant aussitôt à sa pensée un important correctif, considérant que le justiciable nanti d'une sentence judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire est en droit de compter sur l'appui de la force publique pour assurer l'exécution du titre qui lui a été ainsi délivré,-

« Que si, comme il a été dit ci-dessus, le gouvernement a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et le droit de refuser le concours de la force armée tant qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité, le préjudice qui résulte de ce refus, ne saurait, s'il excède une certaine durée, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé et qu'il appartient au juge de déterminer la limite à partir de laquelle il doit être supporté par la collectivité...

« Considérant que la privation de jouissance totale et sans limitation de durée résultant pour le requérant de la mesure prise à son égard lui a imposé, dans l'intérêt de tous, un préjudice pour lequel il est fondé à demander réparation pécuniaire,

« Que, dès lors, c'est à tort que le ministre a dénié tout droit à indemnité... ».

Voici donc qu'autour d'un fait précis, à savoir le refus pour l'administration d'agir, motif pris de l'existence d'un intérêt supérieur, s'institue et s'inaugure une jurisprudence que devait développer le cours ultérieur des événements et qui se résume essentiellement en ces deux propositions : l'autorité a le droit de refuser son concours à l'administré qui l'invoque légitimement quand apparaît une raison supérieure, mais, d'autre part, celui-ci, quand cette abstention lui procure un dommage excessif, peut obtenir une allocation réparatrice.

L'orientation de cette nouvelle jurisprudence conçue selon une notion de responsabilité sans faute provoqua dans la doctrine des réactions diverses, satisfaction chez les uns, préoccupations chez les autres, chacun l'interprétant dans l'esprit particulier de ses propres tendances.

Dans son commentaire de la Revue de droit public (R. D. P. 1924, page 77), M. Jèze accueillit l'arrêt Couitéas comme une consécration de son enseignement, lequel avait toujours considéré la faute sans aucune sympathie et se plaisait à déclarer la responsabilité administrative engagée dès qu'était établie la réalité d'un préjudice trop considérable, la démonstration du seul dommage spécial, même en dehors de toute irrégularité dans le fonctionnement du service. « C'est le triomphe, dit-il, de la thèse constamment soutenue dans cette Revue. L'indemnité est due toutes les fois que le préjudice est spécial ; il y a préjudice spécial, écrivons-nous en 1919 toutes les fois qu'il résulte des circonstances que la victime supporte du fait de l'administration un préjudice que les autres individus ne sont pas appelés à supporter en sorte que le principe de l'égalité devant les charges publiques est violé au détriment de la victime... ».

En revanche, M. le doyen Hauriou accompagne d'une note alarmée la publication au recueil Sirey de la décision du 20 novembre 1923 (S. 1923.3.57). Ses appréhensions s'y traduisent avec force : « Deux attitudes, explique-t-il, sont permises en présence de cette grave décision : ou bien la prendre pour un arrêt de principe, faire sortir de son contexte un principe général d'indemnisation pour tous les préjudices causes sans faute par l'administration, sous la seule condition que le préjudice soit anormal, par rapport à l'équilibre général des charges publiques, ce qui équivaldrait à la consécration du risque social, ou bien, pour un arrêt d'espèce, à interpréter strictement. C'est notre interprétation ».

D'après lui, la responsabilité administrative sans faute ne peut être retenue qu'à une double condition.

Tout d'abord, sans doute, est-il nécessaire qu'existe un préjudice anormal, mais, cela ne suffit pas. Il faut, en outre qu'à l'origine de ce préjudice se trouve non un fait pur et simple exempt de faute, mais bien un fait qui serait une faute sans une excuse légale de légitime défense dont l'administration peut se prévaloir dans le cas envisagé.

En l'espèce, le désir d'éviter les risques et les conséquences d'une véritable expédition militaire suffit à couvrir l'Etat et à justifier son inaction. Et plus loin, M. Hauriou insiste à nouveau sur l'importance de cette seconde condition venant compléter l'idée du seul préjudice anormal et apporter à celle-ci une nécessaire limitation. Après avoir admis que lorsque se rencontre la légitime défense contre un danger certain excusant ainsi la faute administrative l'indemnité est due, et avoir décrit plusieurs des hypothèses où elle apparaît en fait, il ajoute :

« Cette concession logique une fois faite, on devra se cramponner énergiquement à la condition de préjudice *causé sans faute parce qu'on s'est trouvé dans un cas de légitime défense de l'Etat*. Si, par malheur, on brisait le lien qui subsiste dans notre arrêt entre l'idée de l'indemnité et l'idée de légitime défense de l'Etat, si on sortait de cette hypothèse, en somme rare et particulière, pour s'abandonner à la dangereuse solution de la seule recherche de la seule condition du préjudice anormal, alors on partirait pour un lointain voyage dont on ne reviendrait pas ».

Car, estime M. Hauriou, le préjudice anormal, qu'on le définisse par la violation de l'égalité de tous devant la loi ou par la violation de l'égalité économique, reste toujours une notion lourde de conséquences graves et dont la mise en œuvre expose l'administration à une multitude de recours.

Quant à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme invoqué par le commissaire du gouvernement, M. Rivet, il convient, d'après lui, de n'en pas exagérer la portée mais de le comprendre dans son sens vrai, qui est celui de l'égalité de tous devant l'impôt.

Avec le recul des années, on constate que ni les craintes de M. Hauriou, ni les espérances de M. Jèze ne se sont trouvées justifiées par la jurisprudence ultérieure du Conseil d'Etat.

En réalité, la décision Couitéas n'a pas annoncé et précédé cette évolution que certains qualifiaient d'inquiétante

et que d'autres, sensibles surtout aux facilités de preuve des victimes éventuelles, appelaient de leurs vœux.

En effet, il nous paraît que la théorie de la responsabilité sans faute des administrations publiques n'est point près de devenir le principe ordinaire régissant la matière des dommages de caractère administratif causés à la personne ou aux biens des particuliers. Plus simplement, nous pensons que l'arrêt envisagé, comme ceux analogues qui l'ont suivi, *a statué d'une manière exceptionnelle*, et que, s'il en a été ainsi, c'était pour répondre aux données de situations de fait, elles aussi, exceptionnelles. De ces interventions épisodiques d'une responsabilité objective, il ne faut donc pas, à notre sens, conclure trop hâtivement à l'application d'une doctrine nouvelle par le Conseil d'Etat. Le présent arrêt ne signifie rien de tel ; *il ne proclame aucun principe* ; il décide en raison des circonstances. Il n'a prétendu trancher d'une manière générale ni en ce qui concerne les refus administratifs d'agir, ni à l'égard de la question plus ample de la responsabilité des pouvoirs publics.

Sans doute, dans une organisation sociale normale, l'autorité a-t-elle le devoir de prêter son concours à l'exécution d'une décision de justice mais, en l'espèce, cette obligation était dominée, primée, par une autre plus impérieuse encore, celle de veiller à la sauvegarde de l'ordre dans un pays de protectorat. En refusant leur intervention, les pouvoirs publics ont, par conséquent, répondu aux exigences de leur mission. Nous sommes loin de cette faute excusée dont parlait M. Hauriou, soucieux de ne pas renoncer à une explication se rattachant à la notion classique. Mais en ce faisant, l'Etat gardien de l'ordre a porté atteinte aux intérêts d'un administré digne d'une considération particulière, puisqu'il avait pris la précaution de se munir d'un titre judiciaire.

Préjudice nécessaire au bien général, assurément, mais trop lourd aussi pour que le seul Couitéas en supportât la charge. Une compensation raisonnable s'imposait au profit du colon français frustrée d'une jouissance légitime et ce, sous la forme d'une indemnisation.

On le voit, les conséquences pécuniaires d'une abstention administrative *justifiée* s'apparentent à celles de l'opération dommageable de travaux publics.

En somme, le Conseil d'Etat a jugé *en équité*. N'est-ce point là une des caractéristiques de sa jurisprudence ? A cette fin, il s'est référé au principe de l'égalité de tous devant les charges publiques, lequel, sainement entendu et appliqué ne constitue point ce péril dénoncé par M. le doyen Hauriou et dont nous verrons, dans la suite, ce haut tribunal administratif s'inspirer utilement.

CHAPITRE III

La responsabilité et le refus d'agir en matière d'occupation d'usine

SOMMAIRE. — I. *Les occupations d'usines sources de procès administratifs. — Les trois arrêts du 3 juin 1938 où le requérant ne produisait aucun jugement. — Les faits. — L'attitude du Conseil d'Etat. — Les principes résultant de la jurisprudence : l'occupation est un acte illicite ; l'intervention de la Police est toujours possible, mais facultative en principe, obligatoire seulement en cas de danger grave. — Application doctrinale.*

II. *Arrêt Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles. — Les circonstances. — Observations qu'il comporte. — L'idée de Risque en progrès. — Mais elle demeure exceptionnelle. — Application de la règle de l'égalité de tous devant les charges publiques.*

I. — POSSESSION D'UN TITRE EXÉCUTOIRE.

Comme les nécessités de nature diplomatique, les événements d'ordre social ont donné naissance à des problèmes juridiques également nombreux et dont la réflexion des juges aussi bien que les travaux du législateur ont dû se préoccuper en ces dernières années, tant il est vrai que l'excitation des esprits et l'agitation des classes à l'intérieur d'un pays trouvent leurs échecs jusque dans ses assemblées et ses prétoires.

C'est ainsi que quantité de questions se rattachant de près ou de loin aux conséquences du contrat de travail, à la grève, à la procédure de conciliation et d'arbitrage ont fait l'objet de nombreuses et récentes décisions judiciaires.

A cet égard, le Conseil d'Etat, quant à lui, est intervenu notamment à l'occasion de ces occupations d'usines, qui,

à partir du mois de juin 1936, se multiplièrent en France, et, plus d'une fois, ont laissé, à leur suite de regrettables souvenirs.

Le haut tribunal administratif se trouvait saisi de la manière suivante :

Les ouvriers d'une entreprise ayant refusé de quitter l'usine et persistant, contre tout droit, à s'y maintenir, les propriétaires avaient demandé aux autorités de police leur appui pour obtenir, au besoin par l'usage de la force, l'expulsion des occupants. Ces patrons dépossédés se heurtèrent souvent, alors, à un refus d'agir, à l'inertie des services intéressés. C'est ce refus, cette abstention qui déterminèrent le procès administratif en responsabilité dont l'économie s'apparente de près à celle de l'arrêt Couitéas.

De part et d'autre, en effet, même carence initiale des pouvoirs publics, même résistance des auteurs du trouble, même manquement apparent des services de police à une obligation légale, même titre de justice investissant, dans un cas au moins, le plaideur impuissant.

C'est par quatre arrêts récents rendus par le Conseil d'Etat à la date du 3 juin 1938, que s'est exprimée la jurisprudence concernant les demandes en indemnisation formées par des propriétaires d'usines qui se plaignaient, en suite d'occupations prolongées, de l'inertie de la force publique.

Ces diverses décisions ne visent point toutes une situation identique. Le requérant, dans un cas, invoque bien à son avantage, le bénéfice d'un jugement ayant force exécutoire. Mais, trois des espèces dont il s'agit se rapportent à des hypothèses dans lesquelles l'intéressé ne produit point semblable pièce dont l'utilité s'avèrera importante.

C'est par l'étude de ces trois affaires que nous examinerons tout d'abord le sort réservé par les juges administratifs aux réclamations des chefs d'industries victimes de l'abstention des services de police.

La première des requêtes retenues par le Conseil d'Etat le 3 juin 1938 fut celle présentée par la Société des tanneries lyonnaises d'Oullins. Les usines appartenant à cette société, situées dans le département du Rhône, à Oullins, à proxi-

mité de l'agglomération lyonnaise, avaient été occupées de façon d'ailleurs paisible du 15 au 28 juin 1936. Le maire, puis le commissaire de police et le préfet ne donnèrent aucune suite aux demandes réitérées par elle formulées et tendant à l'obtention de l'intervention des autorités qualifiées pour faire cesser pareil désordre. Les dommages évalués par un expert qu'avait désigné le président du Tribunal Civil de Lyon étaient élevés et dépassaient le chiffre de 200.000 francs.

La Société des établissements H. Pellet se prétendait lésée dans des conditions de fait sensiblement analogues. Une petite usine de cuirs sise dans l'Isère, à Pont-l'Evêque, propriété des établissements H. Pellet et employant une vingtaine d'ouvriers avait été occupée sans violence du 15 juin au 7 juillet 1936. La société requérante avait demandé, en signalant notamment l'existence de marchandises périssables, l'évacuation des locaux au maire, au procureur de la République de Vienne et au Ministre de l'Intérieur. Elle ne reçut aucune réponse. Le 7 juillet, un expert nommé en référés par ordonnance du président du tribunal de première instance de Vienne, fixait à près de 95.000 francs le préjudice subi, les cuirs et peaux étant restés trop longtemps dans des bains de liquide corrosif.

La troisième requête visait l'occupation d'une usine exploitée au Kremlin-Bicêtre, aux environs de Paris, par Géo-Foucault et Schweizer. Les agents n'avaient pu disperser un rassemblement qui s'était formé dans la journée du 4 juin 1936 devant les ateliers, et les grévistes avaient ainsi réussi à pénétrer dans les locaux. La police avait, cependant, été avertie au moment où les manifestants se massaient autour de l'établissement et s'apprêtaient à l'envahir. D'autre part, l'occupation, elle-même, à partir de ce moment, n'avait pas cessé durant trente-cinq jours sans que la force publique soit intervenue et les dommages matériels qui en étaient résultés apparaissaient considérables puisque l'expertise, ordonnée cette fois par le Conseil de Préfecture de la Seine, les avait évalués à la somme importante de 2.737.976.

francs, pour pertes de diverse nature, en particulier, de marchandises.

Répetons-le, le caractère commun de tous ces plaideurs, à Oullins, à Pont-l'Évêque, au Kremlin-Bicêtre, était de ne s'être pas procuré un titre de justice par la voie de la procédure en référés, préalablement à leurs démarches, demeurées infructueuses auprès des autorités de police. De plus, en ces trois points, l'occupation, pour longue qu'elle ait été, était restée paisible et aucune violence caractérisée n'avait été déplorée.

C'est dans ces circonstances de fait que le Conseil d'Etat appelé à juger a, suivant en cela les conclusions de son commissaire du gouvernement, M. Dayras, rejeté les requêtes qui lui étaient déférées et reconnu, malgré la complète carence de ses agents, l'irresponsabilité de l'administration. Quels motifs a-t-il donné à sa triple décision ? Nous les trouvons reproduits en termes identiques dans les arrêts *Tanneries lyonnaises* et *Géo-Foucault et Schweizer* :

« Considérant, dit le Conseil d'Etat, qu'il résulte de l'instruction que cette occupation, quelle qu'illicite qu'elle fût, s'est effectuée et poursuivie dans des conditions qui ne constituent pas une atteinte à l'ordre public tel que les autorités administratives chargées d'en assurer le maintien dans l'intérêt général, n'auraient pu sans méconnaître leurs obligations légales se refuser à intervenir... ».

Ces quelques lignes traduisent toute la pensée de la juridiction administrative suprême sur l'existence de la responsabilité de la puissance publique en matière d'inaction de ses agents dans le cas où l'administré qui a sollicité leur assistance n'a pas estimé utile de s'assurer, au préalable, un titre supplémentaire donnant une plus sûre consistance à son attente et à son droit.

La doctrine qui y est incluse, héritée de celle de l'arrêt *Couitéas* au moins indirectement, peut se résumer de la manière suivante :

a) Il n'est pas douteux que le Conseil d'Etat considère l'occupation d'usines comme un acte *illégal, irrégulier, illicite* au premier chef, pour reprendre le mot employé par

les arrêts. Il s'agit, à l'évidence, observe le commissaire du gouvernement, d'une atteinte à la propriété privée, au droit absolu du chef d'entreprise. Les grévistes ne peuvent se fonder sur aucune disposition légale ou conventionnelle. L'occupation constitue une voie de fait dont il importe d'ordonner promptement la cessation. En dehors des heures de travail, rien ne justifie la présence des salariés sur les lieux de l'exploitation, où le patron seul est le maître. Ce dernier obtiendra facilement par le moyen de la procédure en référés un titre d'expulsion qui sanctionnera son droit. Quant aux ouvriers mécontents, d'autres méthodes leur sont ouvertes pour le soutien de leurs revendications. Le droit de grève, s'il autorise certaines démonstrations, ne permet nullement l'envahissement et l'occupation des locaux et une ordonnance du tribunal civil de Marseille n'a pas hésité à qualifier semblable occupation, en l'état de législation française d'atteinte à la liberté du travail. Ne sommes-nous pas déjà dans le domaine de l'infraction pénale ? Il se peut, en effet, que l'occupation d'une usine devienne constitutive d'un véritable délit, pour peu qu'elle s'accompagne de certains gestes plus graves prévus et réprimés par la loi : il en serait ainsi dans les cas d'atteinte caractérisée à la liberté du travail, de violation de domicile, de détérioration de marchandises sous certaines conditions, pillage, déprédations (Cf. les articles 185, 414, 440 et 443 du Code pénal). (Voir aussi, Jèze, Revue de droit public 1936, page 498).

b) Dès lors, puisqu'il s'agit d'une situation *franchement irrégulière*, il n'est pas douteux que les services de police aient le droit d'y mettre fin. La police appelée à l'aide par un chef d'entreprise dépossédé *peut légalement pénétrer* dans une usine occupée et en assurer l'évacuation. Elle l'a d'ailleurs, fait parfois, fort utilement. En effet, au mois de décembre 1937, en réponse à une question posée au Conseil municipal de Paris, le préfet de police faisait connaître qu'il avait été procédé au cours des six derniers mois à 57 évacuations sans incidents, l'intervention du commissaire de police ayant même suffi dans 26 cas.

c) Mais, la police, qui peut toujours aller de l'avant, si son concours est demandé, *est-elle obligée* de le faire, sous peine de ne pas remplir la fonction pour laquelle elle a été instituée ? A cette question, le Conseil d'Etat *répond par la négative*. De sa jurisprudence, il résulte que l'action de la police *reste, en principe, facultative*. Cela, pour une double raison, exposée par le commissaire du gouvernement et que le Conseil n'a pas manqué de faire sienne, bien qu'il ne l'indique pas expressément, parce qu'en premier lieu, cette mise en mouvement des services de police, qui n'est qu'un moyen subsidiaire puisque la propriété est d'abord protégée par la loi, risque d'apparaître, en maintes circonstances, parfaitement inopportune et de devenir même dangereuse par suite d'une réaction brutale, toujours possible, de la part des masses ouvrières installées dans l'établissement. « Si une occupation, même paisible, note M. Dayras, est une atteinte au droit de propriété, de nombreux articles du Code ont été édictés pour définir, constater ou réprimer les violations d'un tel droit. Le recours normal du propriétaire est de s'adresser à la justice plutôt qu'à la force armée et une ordonnance de référés est d'ailleurs obtenue très facilement ; une action même est théoriquement possible contre les véritables auteurs ».

De plus, ne faut-il pas craindre que la survenance de la police dans une usine occupée ne provoque un désordre et un mal pires encore. Il faut prévoir les excès toujours pénibles et quelquefois meurtriers auxquels les foules rassemblées sont toujours prêtes à se livrer, surtout en période de surexcitation des esprits et aux conséquences d'une répression sanglante, il convient de préférer les inconvénients de l'occupation d'un local particulier, celle-ci fut-elle longue et dommageable. Le service de police qui, devant de telles perspectives s'est abstenu d'entrer en action n'a accompli que son devoir et échappe à tout reproche. En règle générale donc, l'intervention de la police est laissée à l'appréciation des autorités responsables de la véritable et meilleure tranquillité publique.

d) Il arrive, pourtant, quelquefois, un moment où les services de police *doivent agir et où leur indifférence entraînerait la responsabilité* de la collectivité, Etat ou commune, dont ils relèvent. Il en va ainsi quand les intérêts généraux dont celle-ci a la charge *se trouvent très réellement compromis*.

« Les services de police, a précisé encore le commissaire du gouvernement, M. Dayras, en l'absence d'une décision de justice exécutoire, ne sont obligés d'intervenir dans un litige que si le conflit se développe dans des conditions telles qu'il mettrait en péril l'ordre public et il appartiendra au juge d'examiner séparément les circonstances de fait de chaque conflit pour apprécier dans chaque cas si la responsabilité de la puissance publique est ou non engagée ».

Et ne l'oublions pas, il faudra que le danger à écarter soit vraiment sérieux pour que la passivité de la police revête cette forme d'une faute grave, nécessaire pour que le Conseil d'Etat prononce une condamnation.

Car, nous sommes en matière d'acte de police et on sait que dans ce domaine, la jurisprudence administrative ne retient que les manquements très caractérisés qu'on peut qualifier de fautes lourdes. Elle s'est tenue invariablement à ce point de vue. (C. E. 20 juin 1919, 8^e espèce, et 1^{er} août 1919, 11^e espèce, D. P. 1920.3.1 ; 1^{er} mai 1925 D. H. 1925, page 431 ; 25 mai 1928, D. H. 1928, page 421 ; 31 août 1927 D. H. 1929, page 1 ; 26 novembre 1931, D. H. 1932, page 56 ; 4 mars 1932, D. P. 1932, 3, 15-27 janvier 1933, D. H. 33, page 242.

Le service, en effet, a besoin de liberté ; le souci des responsabilités pécuniaires, de leurs répercussions conduirait trop facilement à des omissions blâmables ou à des initiatives malheureuses. C'est le commissaire du gouvernement, M. Etteri, qui disait : « Nous ne tenons pas pour souhaitable la mise en œuvre trop aisée de la responsabilité de la puissance publique dans un domaine où il y aurait de lourds inconvénients à s'écarter de l'exigence de la faute grave ».

Il serait intéressant que le Conseil d'Etat fut, quelque jour, amené à statuer dans une affaire où se rencontreraient

à la fois le *refus* d'agir de la police, le caractère grave des dangers sociaux provoqués par une occupation violente et comme dans les trois espèces examinées, l'absence, chez le plaideur, d'un titre judiciaire d'expulsion. La jurisprudence des arrêts Tanneries Lyonnaises, établissements H. Pellet et Géo-Foucault trouverait dans cette hypothèse matière à se compléter et à s'achever. Nous verrions sans doute, alors, même sans jugement à son profit délivré par justice, le requérant triompher, puisque, *s'il y a péril véritable, la faculté d'agir fait place à une obligation*.

Cette nécessité d'une faute grave pour que puisse être sanctionnée pécuniairement l'abstention des services de police ne répond pas aux préférences de M. Jèze (Revue de droit public 1936, page 498). Il eût, évidemment, voulu que le Conseil d'Etat se montrât plus large sur ce terrain.

A son sens, la propriété et la fortune particulière ne seraient point ainsi assez efficacement défendues et il craint que l'intéressé trop mal protégé, n'en arrive à se faire justice à lui-même, moyen extrême qui constituerait un véritable danger social. « Décider, écrit-il, que les victimes d'occupations illégales et du refus de secours systématique de la police n'aient pas droit à indemnité, sinon dans des cas tellement exceptionnels que pratiquement, c'est la négation du principe, c'est donner une solution imparfaite et inadmissible ».

« Il est à souhaiter, conclut-il, que le Conseil d'Etat, qui dit-on, n'a pris sa décision qu'après une vive discussion, examine à nouveau le problème. (Revue de droit public 1938, page 382).

II. — CAS OU LE REQUÉRANT PRODUIT UN TITRE EXÉCUTOIRE.

Le Conseil d'Etat, le 3 juin 1938 était appelé à résoudre également la réclamation présentée par une, quatrième requête émanant d'une société marseillaise, la société de Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles. La situation ici, on va le voir n'était pas identique à celles décrites lors des

trois autres procès. Cette diversité a permis à la jurisprudence administrative de se constituer plus nettement et complètement en cette matière si actuelle des suites dommageables imputables au refus d'agir des autorités policières.

Cette espèce, par rapport à celles jusqu'à présent considérées, contient un élément nouveau et important. Ici, le demandeur en indemnité possède un titre d'expulsion dûment revêtu de la forme exécutoire.

Après s'être mis en grève, le personnel de la société requérante s'était maintenu en permanence dans les locaux de l'usine exploitée par cette dernière, à Marseille et ce, à partir du 3 juillet 1936. Les propriétaires se tournèrent alors vers le préfet des Bouches-du-Rhône et vers le ministre de l'Intérieur pour que ceux-ci assurassent, par tous moyens l'évacuation de l'immeuble professionnel. Ils se heurtèrent à un refus. Ils s'adressèrent, alors, au juge des référés qui rendit à leur profit une première ordonnance d'expulsion le 28 juillet. Celle-ci devait rester sans effet immédiat, les autorités administratives, aussitôt requises de donner la main à son exécution, ayant estimé de meilleure politique, pour éviter des troubles, d'obtenir un départ volontaire des grévistes. Le préfet, ayant appris que les organisations syndicales de Marseille s'étaient rendues solidaires du personnel en grève, auquel la population apportait également un appui moral actif, jugea qu'une intervention trop rapide serait de nature à provoquer des répercussions violentes. En fait, le repli prochain qu'on espérait, n'allait se produire que le 29 septembre et le travail, ne reprendre qu'au début d'octobre, après que soit intervenue, entre temps, une seconde décision judiciaire, confirmant la première, à la date du 18 août. Il résultait de l'instruction que l'occupation, indiscutablement illégale, s'était, pourtant, déroulée dans des conditions pratiques telles que l'ordre public à aucun moment n'avait été en péril.

Quelle va être, en présence de cette conjoncture, l'attitude du Conseil d'Etat ?

a). Jusqu'à l'apparition dans la procédure de l'ordre d'expulsion, en l'absence de toute circonstance particulière-

ment critique, suffisante par elle-même à rendre obligatoire l'entrée en action des forces policières, les autorités administratives avaient la faculté d'apprécier s'il était ou non opportun pour elle de prêter leur concours à la société en difficulté avec l'opposition ouvrière. Leur refus d'assistance, pour cette première période, n'est nullement fautif et ne saurait, en conséquence, engager pécuniairement la puissance publique. En le décidant le Conseil n'a pas innové. Il s'agit, en somme d'une simple transposition, dans son arrêt, de la jurisprudence appliquée à l'instance formée par les Tanneries lyonnaises et de celle qui avait débouté Géo-Foucault et Schweizer.

b) Pour la période postérieure au 28 juillet 1936, date de la première ordonnance de référés, la situation devient différente. L'autorité administrative requise d'en assurer l'exécution, était, en principe, pense le Conseil d'Etat, *dans l'obligation d'agir*. Il semble bien, cette fois, que la carence des pouvoirs publics soient, au premier chef, répréhensible. Tel n'est pas cependant le sentiment du Conseil :

« Considérant toutefois, poursuit-il, que l'éventualité de troubles graves qu'aurait pu entraîner une exécution forcée de la dite ordonnance constitue une *circonstance exceptionnelle l'autorisant à différer son intervention*,

« Que, compte tenu de ces difficultés spéciales, son attitude *ne saurait être regardée comme illégale... »*.

Ainsi, l'indifférence et le silence de l'administration, même après le prononcé d'un ordre d'expulsion émanant de justice, est qualifiée, implicitement au moins, d'irréprochable, dans la mesure où le cours des événements conseillait la prudence.

c) Mais pour autant, cette abstention *ne met pas l'administration à l'abri de toute responsabilité pécuniaire*. En effet, bien qu'aucune faute ne puisse être relevée, le Conseil n'en tient pas moins une réparation comme *nécessaire*.

Nous touchons ici à la partie *essentielle* de l'arrêt, laquelle le rapproche de la jurisprudence instaurée par la décision Couitéas. Aussi bien, les deux affaires, l'une sur

- le plan diplomatique, l'autre sur le plan de la politique sociale, correspondent bien à deux états de faits sensiblement voisins.

« Mais, reprend le Conseil d'Etat, considérant que le justiciable nanti d'une sentence judiciaire, dûment revêtue de la formule exécutoire, est en droit de compter sur l'appui de la force publique pour assurer l'exécution du titre qui lui a été ainsi délivré ;

« Que si l'autorité administrative a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et le *droit* de refuser le concours de la force publique tant qu'elle estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité, le préjudice résultant de ce refus ne saurait être regardé comme une charge incombant à l'intéressé qui si la situation ne s'est pas prolongée au delà du délai dont l'administration doit normalement disposer, compte tenu des circonstances de la cause, pour exercer son action... ».

C'est dire que l'Etat, quand il se refuse à sanctionner le titre judiciaire faisait loi entre les parties, *s'expose à répondre du dommage qui en résulte à condition que celui-ci ne se soit pas borné à un temps restreint et qu'il dépasse une certaine durée.*

d) Mais, comment cette durée que le trouble ne doit pas excéder, va-t-elle être calculée ? Pratiquement, dans l'affaire Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles, le Conseil a décidé qu'il serait fait une juste appréciation des circonstances de la cause en mettant à la charge de l'Etat l'obligation de réparer le préjudice résultant directement de l'occupation de l'usine au delà du 15 août 1936. M. Jèze se montre surpris que l'arrêt n'en fasse pas davantage. Il lui paraît excessif que l'indemnité ne soit pas accordée pour le préjudice concernant la période immédiatement postérieure à la première ordonnance d'expulsion et au refus que la police a opposé dès cet instant aux réclamations des exploitants lésés. Pourquoi faudrait-il laisser à celle-ci un délai de négociations, délai indiqué par les conclusions de M. Dayras, pendant lequel rien ne serait dû ?

« Pratiquement, pense M. Jèze, cela aboutit à refuser l'indemnité dans la plupart des cas ». « Si la police estime que l'emploi de la force pour expulser doit être retardé, c'est là ajoute-t-il une expropriation infligée à la victime pour cause d'utilité publique, indemnité due ».

Que conclure des indications diverses ainsi fournies par la lecture de l'arrêt Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles ? Ceci, d'abord, que nous sommes en présence d'un cas nouveau de responsabilité administrative retenue en dehors du jeu des règles traditionnelles par application de cette notion que M. le doyen Hauriou appelait, dans son commentaire de l'arrêt Couitéas, le « risque de légitime défense de l'Etat ». M. Appleton reprend le mot, ou à peu près, dans les réflexions que lui suggère la jurisprudence du 4 juin 1938. Pour mieux défendre les intérêts généraux de la société, qui sont au-dessus des besoins particuliers, pour épargner, peut-être, l'effusion du sang, l'autorité administrative peut, sans doute, méconnaître, à l'encontre des industriels et des commerçants évincés de leur propre immeuble l'obligation impérative enfermée dans la formule exécutoire: Il s'agissait quelques années auparavant d'éviter les complications d'une expédition militaire contre près de dix mille arabes. Soit ! Mais, aujourd'hui, comme naguère, la puissance publique *s'expose alors au risque d'une indemnisation* au profit de l'administré avisé, titulaire d'un jugement en bonne forme, qui, vraiment, n'a pas mérité de souffrir, de l'inaction de la police, fût-elle nécessaire, un dommage qui serait par trop exagéré.

Il est indéniable qu'à l'épreuve des faits, s'accroissent les progrès de ce qu'on a désigné sous le nom de « risque administratif ». M. le commissaire du gouvernement Dayras, lui-même, n'a pas hésité à orienter les juges qui l'écoutaient dans cette voie nouvelle. Il a invoqué ce système, souvent déjà mis en pratique par la jurisprudence administrative pour mettre à la charge de l'administration une part au moins des dommages subis par la société Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles ;

« Dans le silence des textes et en l'absence de faute, disait-il, votre jurisprudence a cependant quelquefois reconnu le droit à indemnité, en vertu de principes généraux, tel que, par exemple, le risque exceptionnel »...

Il ne saurait, d'ailleurs, être question pour M. Dayras d'étendre plus qu'il ne convient le champ d'application de cette théorie, notamment au bénéfice des trois autres requêtes dont le Conseil d'Etat s'était trouvé saisi. Il se refuse, en un mot, à faire jouer l'idée de risque exceptionnel quand le plaideur n'est point possesseur d'une décision judiciaire d'expulsion. Pareil élargissement de la théorie lui semble impossible.

Le commissaire du gouvernement n'a pas voulu considérer le risque autrement *que comme une exception*. C'est, en somme, une exception, mise au service d'un plaideur spécialement intéressant et qui, malgré les apparences, ne peut critiquer un refus officiel qui n'est point faute de service.

Voilà, certes, de quoi rassurer les partisans fidèles des conceptions classiques qui n'applaudissent pas volontiers aux évolutions et aux nouveautés de la jurisprudence. Ceux-ci n'ont pas manqué de marquer certaines froideurs à la lecture de l'arrêt Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles. Ainsi, c'est avec quelques réserves que M. Appleton examine la décision du 3 juin 1938 (note au D. P. 1938, III, 65).

Il regrette que le Conseil se soit inspiré de la donnée du risque, constatant que les fonctionnaires qui avaient ordonné ou pratiqué le refus dommageable demeurerait, de la sorte, à l'abri de toute action en responsabilité pour faute personnelle. M. Cuche ne semble guère plus satisfait (Cf. D. H. 1939, chronique page 9) de ce gain nouveau à l'actif du risque envisagé comme fondement de la responsabilité.

D'autres n'ont pas partagé cette défiance et ils se tiennent, à notre sens, dans une note plus exacte (Cf. par exemple, la note signée A. H. (D. P. 1939, III, 27). Aussi bien, M. le commissaire du gouvernement Dayras, il faut insister sur ce point, ne qualifie le risque, basé de l'obligation

à réparer, que de *moyen subsidiaire* utile, certes, dans la cause, mais simplement, parce que le principe de la faute, à lui seul, n'aurait point abouti à une solution équitable. Avant de conclure à l'existence d'une responsabilité pour risque, le commissaire du gouvernement *a recherché s'il y avait négligence* dans le silence de l'administration. Ainsi, il est certain que pour lui, comme pour le Conseil d'Etat qui a adopté ses directives, *la faute prime le risque* (Cf. D. P. 1939.3.27, note signée A. H.).

D'ailleurs, M. Appleton, dont nous avons vu les restrictions, mêle à celles-ci, à l'égard d'autres aspects de l'arrêt, une franche approbation.

Il observe, en effet, dans la jurisprudence du 3 juin 1938, notamment dans celle rendue au profit de la société Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles, un effort intéressant de la part du Conseil d'Etat pour déterminer dans quels cas la puissance publique peut être tenue pécuniairement en raison de son refus à prêter main forte aux demandes des administrés, pour sa mauvaise volonté à protéger, par son action propre, les droits individuels. Il souligne surtout, avec complaisance, qu'une situation décidément favorisée est faite au requérant qui vient au procès après s'être, au préalable, procuré une sentence judiciaire revêtue de la formule exécutoire. Nous savons désormais que ce dernier, plaideur sage et prudent, est en droit de compter sur l'appui de la force publique pour qu'il soit pourvu à l'exécution effective de son titre. « La proclamation de ce principe est d'une importance capitale, écrit M. Appleton, surtout maintenant. Jusqu'à présent, en effet, la tendance n'a été que trop accentuée de restreindre exagérément l'emploi de la force publique pour sanctionner, de la manière efficace qu'elles doivent l'être, les décisions de justice, si bien qu'il est arrivé souvent au bénéficiaire d'un jugement, de n'avoir plus par devers lui qu'une pièce coûteuse et sans valeur.

Que de propriétaires d'immeubles, à ce point de vue, cependant investis d'un titre régulier d'expulsion contre leurs locataires, ont eu à déplorer la mansuétude tenace de certains parquets ! Il était bon que le Conseil d'Etat se

prononçât, comme il l'a fait, dans un sens contraire et plus conforme à la règle et aux usages traditionnels d'une procédure vraiment garante de l'efficacité des droits reconnus aux justiciables.

*
* *

En un mot, pour résumer tout ce qui précède, s'agissant des refus administratifs, en suite d'occupations d'usines, la puissance publique ne se trouve responsable que dans trois cas : dans le cas où l'occupation dommageable s'est effectuée et poursuivie dans des conditions constituant une atteinte à l'ordre et la sécurité publique, dans celui où l'exploitant a obtenu une décision judiciaire expulsant les occupants, enfin quand une même décision ordonne la réalisation de mesures conservatoires destinées à sauvegarder des marchandises périssables abritées dans l'établissement.

Dans le premier cas, qui suppose des actes de violence devant lesquels on a fermé les yeux, l'administration est condamnée pour sa faute lourde (la faute seulement légère des services de police ne peut fonder une responsabilité).

Dans le second et le troisième cas, qui impliquent l'existence d'un préjudice exceptionnel, elle succombe par application du risque.

Il n'est pas besoin d'insister pour souligner l'évidente analogie de l'arrêt *Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles* avec l'arrêt *Couitéas*. Ici et là, mêmes difficultés et mêmes solutions juridiques pour les dénouer — ici et là, la même mise en œuvre d'une responsabilité sans faute, dans le cadre du risque, répondant aux exigences supérieures de l'équité.

Or l'équité se traduit dans un principe que le droit public n'a jamais perdu de vue, le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques dont M. le commissaire du gouvernement Rivet a exposé l'économie dans ses conclusions lors de l'affaire *Couitéas*. Ce qu'il disait alors aurait pu, tout aussi justement, convenir aux suites à donner à la requête de la société marseillaise. Il mettait en lumière cette

idée « que tous les membres de la collectivité sont solidaires. S'il est juste que chacun supporte sans compensation certaines gênes, voire certains dommages, d'ailleurs sensiblement égaux pour tous, la justification par un individu d'un sacrifice exceptionnel rompant nettement à son préjudice l'équilibre des charges et profits de la vie commune, doit créer pour lui un droit à un dédommagement imputable aux frais généraux de la société. Il est indéniable, poursuivait M. Rivet, que s'il peut dans des cas analogues à ceux de l'espèce présente, ne pas constituer un abus de pouvoir, le refus de prêter la force publique pour mettre à exécution un jugement apparaît, de la part de l'administration comme la manifestation d'un droit tout à fait exceptionnel qui crée, à l'individu qui en est la victime une situation spéciale et rompt nettement à son préjudice cet équilibre des charges, dont toute société organisée doit faire l'idée inspiratrice de ses statuts »...

Qu'il s'agisse de Couitéas ou de la Société Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles, ils devaient, certes, l'un et l'autre, comme tout administré, payer leur tribut aux nécessités de la tranquillité publique. Mais, cette obligation ne devait pas dépasser la mesure normale pour s'exprimer en un sacrifice trop considérable. Telle aurait été la perte définitive ou même la dépossession temporaire de biens légitimement acquis et ce, malgré la production d'une ordonnance de justice rendue contre les envahisseurs.

Semblable préjudice représente décidément pour les intéressés une part trop onéreuse par eux apportée au maintien de la sécurité de tous. Il appartient à l'Etat de redresser la situation par l'allocation d'une indemnité compensatrice, appelée, en fin de compte, à se répartir entre tous les membres de la collectivité par le jeu de l'impôt.

CHAPITRE IV

La responsabilité sans faute de l'administration pour son retard ou son refus à l'occasion de l'application d'un texte de caractère général

SOMMAIRE. — I. — *Le texte de portée générale est un décret colonial. — L'arrêt des messageries fluviales de l'Indo-Chine. — Les circonstances de l'espèce. — Rejet. — Mais admission implicite de la responsabilité sans faute. — Absence de préjudice excessif.*

* II. — *La disposition générale est une loi. — Arrêt Van Outryve — Retard prolongé dans l'application d'une loi. — Illégalité et responsabilité retenues. — Une situation qui serait intéressante si elle se présentait.*

III. — *La disposition générale est un jugement d'une nature très particulière. — L'arrêt Syndicat général de défense des grands Vins de la Côte d'Or. — La législation sur les appellations d'origine. — Une curieuse reviviscence de l'ancien droit français. — Les éléments de fait. — Condamnation de l'administration pour faute grave. — Etude de quelques indications résultant de l'arrêt.*

Ce souci de ne pas laisser sans contrepartie un surcroît de gêne, s'il existe vraiment, même en dehors de toute faute, nous le retrouvons encore dans l'hypothèse où le requérant se plaint d'un retard ou d'un refus de l'administration, non plus à l'occasion d'un simple jugement, valable entre les seules parties, *mais dans l'application d'une disposition de portée générale*. Des textes de cette nature peuvent revêtir diverses formes dont quelques-unes sont à l'origine d'une inaction administrative que le Conseil d'Etat a été

amené à apprécier. C'est en tenant compte de cette variété formelle de la disposition d'ordre général que nous envisageons la manière dont a été traitée la responsabilité administrative telle que la situe ce présent chapitre.

*
**

I. — LE TEXTE GÉNÉRAL EST UN DÉCRET COLONIAL.

Un exemple nous en est précisément donné dans un arrêt dont ont fait état les conclusions par nous déjà citées de M. le commissaire du gouvernement Dayras, dans l'affaire Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles, et ce, en le considérant sous le signe du risque.

Il s'agit de l'arrêt Compagnie des messageries fluviales de l'Indo-Chine du 14 mars 1924 (R. page 297). Ladite compagnie soutenait qu'en n'appliquant pas en Cochinchine bien qu'elles aient été régulièrement promulguées, les dispositions du décret du 21 décembre 1911, sur la marine marchande, le gouvernement général de l'Indo-Chine lui avait causé un préjudice certain. Celui-ci aurait résulté, d'après la demanderesse, de ce fait que les bâtiments étrangers navigant sous pavillon français, avaient pu continuer à desservir les lignes exploitées par elle. L'application du décret devait, selon ses prévisions, avoir pour conséquences de mettre fin à cette concurrence ou, tout au moins, d'en atténuer les effets.

Le Conseil n'admit point cette thèse et rejeta la requête en indemnité.

D'une part, pensait-il, l'instruction a démontré qu'en prescrivant de surseoir à l'application, en Indo-Chine des dispositions de ce décret, le gouverneur général avait eu pour unique objet de perpétuer, dans la colonie, le maintien de l'ordre et la protection des intérêts nationaux français que la mise en vigueur du régime nouveau aurait pu alors compromettre en déterminant, étant donné la situation spéciale dans laquelle se trouvait la marine marchande en

Indo-Chine, soit la désorganisation des moyens de transport, indispensables aux transactions commerciales, soit une diminution, en Extrême-Orient, du nombre des navires battant pavillon français.

Le retard du gouverneur général d'Indo-Chine dans l'application d'un texte visant la colonie toute entière, était donc *justifié*. L'administration coloniale avait agi correctement et jusque là, il n'y a pas matière à indemnité.

C'est alors que le Conseil, se plaçant, comme le note M. Dayras, sur le terrain du risque, ou de la responsabilité sans faute, se pose la question de savoir s'il existe dans la cause un *préjudice exceptionnel* susceptible d'être pris en considération. Cette question ne fut point ici, à la différence de ce qui s'était produit dans les arrêts Couitéas et Cartonerie et Imprimerie Saint-Charles, tranchée positivement.

Le Conseil estima, en effet, « que la gêne qu'avait pu entraîner, pour le développement de l'entreprise exploitée par la compagnie requérante le maintien de l'état de choses antérieur à la promulgation, en Indo-Chine, du décret du 21 décembre 1911, *n'excédait pas la limite des charges* que les particuliers peuvent, dans l'intérêt général, être tenus de supporter sans aucun recours contre la collectivité ».

L'arrêt ajoutait, enfin, que, contrairement aux prétentions de la société, le refus imputé à l'administration locale n'avait, en rien, bouleversé l'économie des conventions entre elles et la colonie au sujet de la prise en charge des services postaux, en Cochinchine, Cambodge et Laos.

Le commissaire du gouvernement Dayras n'a pas manqué de mettre en relief, dans ses conclusions précitées, l'idée générale qui se dégage de cette décision. *C'est l'admission, a contrario, par le haut tribunal administratif, dans le domaine du retard d'application d'un décret colonial.* On voit combien cet arrêt s'apparente à ceux intervenus en matière de refus de prêter main forte à l'exécution d'un jugement accompagné d'un dommage trop important chez l'administré. Cette jurisprudence prolonge, sur un plan voisin, celle déjà étudiée. De part et d'autre on retrouve le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques

et l'intervention du système du risque. Une fois de plus l'obligation à réparer, sans faute de service apparaît à l'occasion de l'abstention des personnes morales détentrices de l'autorité.

II. — RETARD DANS L'APPLICATION D'UN TEXTE DE LOI.

Nous l'avons noté, la mise en sommeil du décret invoqué par la Compagnie des Messageries fluviales de l'Indo-Chine était justifiée. Partant, l'administration de la colonie était sans reproche. Mais, il n'en va pas de même de tous les retards, de tous les défauts d'application d'un texte, lesquels peuvent parfaitement n'être nullement commandés par les circonstances et ne relever que de la seule négligence. Qu'advient-il alors ? La jurisprudence du Conseil d'Etat nous l'indique. Dans cette hypothèse, elle condamne en s'inspirant des principes classiques, sans rechercher la nature du préjudice souffert, comme dans l'affaire du 14 mars 1924.

*
* *

Un premier exemple de retard nettement critiquable nous est fourni à l'occasion de la non application prolongée d'une loi. Dans une affaire Van Outryve, du 6 juillet 1934 (D. H. 1934, page 513). Le haut tribunal administratif déclare qu'en retardant de six mois les mesures d'exécution de la loi du 14 mars 1932 sur les dommages de guerre, le ministre des finances avait excédé ses pouvoirs et *par cette illégalité*, engagé la responsabilité de l'Etat, et il ajoute que le requérant, qui ne justifiait pas suffisamment la consistance du préjudice subi devait obtenir une réparation de principe.

Souhaitons que le Conseil d'Etat ait un jour à résoudre la difficulté née de la non application d'une loi, par suite de retard ou de refus, *mais dans une espèce* où l'oubli volontaire de la loi ait été dicté par des raisons impérieuses d'opportunité et d'intérêt général. Il n'est pas douteux que le requérant bénéficierait de la jurisprudence Compagnie

des Messageries fluviales de l'Indo-Chine *et serait indemnisé*, même s'il ne se prévalait d'aucune négligence, à condition qu'il ait éprouvé un dommage relativement élevé.

III. — NON APPLICATION D'UN JUGEMENT DE PORTÉE GÉNÉRALE.

Nous abordons ici une situation qui aurait pu paraître une hypothèse d'école et qui, cependant, voici peu de temps, a été l'objet des délibérations du Conseil d'Etat.

Il s'agit d'un arrêt intervenu le 24 juillet 1937 (S. 1937. 3.41) au profit d'un groupement important de producteurs de vins de Bourgogne. Son analyse, intéressante à plus d'un titre, comporte quelques développements préalables touchant la législation sur les appellations d'origine.

*
* *

La loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et la falsification des denrées alimentaires et produits agricoles, avait prévu, dans son article 11, l'organisation, par voie de règlement d'administration publique, des mesures nécessaires en ce qui concernait « les inscriptions et marques indiquant soit la composition, soit l'origine des marchandises, soit les appellations régionales et de crus particuliers que les acheteurs pourraient exiger sur les factures, sur les emballages et sur les produits eux-mêmes, à titre de garantie ».

Le Conseil d'Etat estima la formule un peu vague ; aussi une loi du 5 août 1908 précisa le sens de ces règlements en leur donnant pour objet « la délimitation des régions pouvant prétendre exclusivement aux appellations de provenance des produits ». Cette délimitation devait être faite en prenant pour base les usages locaux constants. Un certain nombre de régions viticoles furent délimitées dans ces conditions. Mais, en plus d'un endroit, on n'aboutit point.

C'est alors qu'on mit sur le chantier la loi du 6 mai 1919. On renonça au système de la délimitation réglemen-

taire pour lui substituer le procédé de la délimitation par les tribunaux. La loi dispose, en effet, que toute personne ou tout groupement qui se prétendrait lésé par une appellation d'origine laquelle attribuerait abusivement à ses produits un concurrent aura une action en justice pour faire interdire l'usage de cette appellation. La décision de justice qui interviendra s'imposera à tous les intéressés. C'est l'article 7, modifié par la loi du 22 juillet 1927 qui en décide ainsi. Celui-ci dispose, en effet, que « les jugements ou arrêts définitifs décideront à l'égard de tous les habitants ou propriétaires de la même région, de la même commune, ou, le cas échéant, d'une parcelle de la même commune »...

Nous voici devant une *particularité* très originale de cette loi. Il résulte de cet article 7 que certaines décisions de justice vont devenir *opposables à toute une catégorie d'individus*. Il y a là une *exception remarquable au principe de l'autorité relative de la chose jugée*, tel que le définit l'article 1351 du code civil, plus encore une dérogation peut-être unique dans le droit français à l'article 5 du code civil de 1804, qui défend au juge de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire. Il s'agit en somme de « véritables arrêts de règlement », pour parler comme M. le commissaire du gouvernement Lagrange, autrement dit, de véritables règlements d'administrations publiques, faits par décisions judiciaires.

M. Waline va même plus loin. Il voit dans ces jugements ou arrêts définitifs dont il est question dans le texte, de véritables actes législatifs, parce qu'aussi solide que la loi et de plus, même, irrévocable par le pouvoir exécutif, que seul un texte contraire pourrait abolir, véritable reviviscence de l'ancien droit français.

On comprend dès lors que le refus ou le retard administratif dans l'exécution de semblables jugements ait pu donner naissance à des procès tout voisins de ceux déjà examinés, dans le strict domaine de la loi.

C'est ainsi qu'à l'origine du litige actuel se trouvait un jugement définitif du tribunal civil de Dijon en date du 29 avril 1930 rendu conformément aux termes de l'arti-

de 7 de la loi précitée et que les services intéressés du ministère de l'agriculture, chargés d'en poursuivre l'exécution ont, plusieurs années durant, *volontairement méconnu*.

Ce jugement fixait les limites géographiques de la Bourgogne viticole et déterminait les conditions d'encépagement requises pour que les vigneronns aient droit à l'appellation de Bourgogne. Il refusait, en Saône-et-Loire, l'appellation Bourgogne aux vins issus d'autres cépages que le gamay noir à jus blanc. Les vigneronns de ce département critiquèrent vivement ce jugement qui défavorisait, à leur sens, des vins provenant de certains cépages assez répandus dans leur région, et dénommé le teinturier. Le ministre de l'agriculture considérant comme litigieuse une partie du jugement et, ému à la perspective de troubles possibles, il donna, en conséquence, des instructions aux services locaux de la répression des fraudes pour que ceux-ci *s'abstinsent, le cas échéant, d'exercer toute poursuite* (Cf. instructions ministérielles du 12 décembre 1932 et 19 octobre 1933, lettre au sénateur Capus du 19 février 1934). Sous les réserves de forme, c'était là, de la part du ministre, *un refus d'appliquer* dans sa teneur intégrale la décision civile du 29 avril 1930.

S'estimant lésé par ce refus, le syndicat général de défense des grands vins de la Côte d'Or adressa, le 5 juin 1934 au ministre une demande en cinq millions d'indemnité. Le ministre garda le silence ; c'était rejeter implicitement la demande. Le syndicat général saisit alors le Conseil d'Etat.

Ce dernier, se conformant aux conclusions prises par son commissaire du gouvernement, M. Lagrange, qualifia sévèrement *l'inaction prolongée* des services du ministère de l'agriculture et il déclara l'Etat responsable de ce chef :

Considérant, prononce l'arrêt, que, s'il appartenait au ministre de l'agriculture, en vue de ménager une transition entre le régime de fait antérieur et le régime nouveau résultant du jugement du 29 avril 1930, d'inviter les agents du service des fraudes à surseoir, pendant un délai raisonnable, à toutes mesures répressives, il n'a pu, sans abus, se refuser encore, à la date du 19 février 1937, et sans limi-

tation de durée à assurer, en ce qui concerne le respect des dispositions qui refusent en Saône-et-Loire l'appellation Bourgogne aux vins issus d'autres cépages que le gamay à jus blanc,

« Que ce faisant, alors que le service de la répression des fraudes est spécialement chargé par la loi du 6 mai 1919, de veiller à l'application de la législation sur les appellations d'origine, le ministre a commis *une faute grave* de nature à engager la responsabilité de l'Etat ».

Cet arrêt, nous l'avons vu, qui évoque de si singulière façon, les errements de l'ancienne procédure française mérite plusieurs observations.

Rappelons que nous sommes en présence du refus d'exécution d'un acte ayant force de loi, donc d'un cas qui s'analyse, en définitive, en un refus d'application de la loi.

Ce point de départ précisé, on peut dire que la présente décision, confirmant en cela l'arrêt Van Outryve, *fixe une limitation* au pouvoir discrétionnaire, généralement assez large, reconnu à l'administration et au gouvernement pour choisir le moment d'agir le plus opportun à l'exécution convenable des lois qu'ils ont mission de faire respecter. Certains auteurs, tels M. Barthélemy, considèrent ce pouvoir comme très étendu. Dans ce sens, ce dernier avait autrefois écrit (De la liberté du gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'exécution, *Revue de droit public* 1907, page 105) « que le gouvernement *peut*, et, dans certains cas, *doit*, sans violer directement une loi, s'abstenir d'en poursuivre l'application. Le gouvernement, ajoutait-il, doit, dans chaque espèce, se demander s'il n'est pas préférable d'ignorer systématiquement la violation de la loi que de la poursuivre ; il faisait remarquer que tel était le cas pour maintes lois qui avaient été mises fréquemment en veilleuse sans que personne s'en soit plaint.

Il y a lieu de noter que cette politique du laisser-faire, de la part de l'administration et du gouvernement, à l'égard des infractions à certaines lois, ne portait préjudice à personne. Mais, dès qu'apparaît une lésion à l'encontre de telle ou telle catégorie d'individus, l'administration *cesse de*

pouvoir différer à son gré, l'entrée en vigueur d'une loi ou de la disposition d'objet général, assimilable à la loi.

Le Conseil a estimé que l'administration possédait une latitude moindre que celle qu'attribuait à celle-ci M. Barthélemy et que *le droit des administrés à bénéficier d'une loi* apportait une restriction à la liberté qui appartient en fait au pouvoir central. La poursuite de l'application d'un texte de caractère législatif *n'est pas un acte facultatif.*

En fait, dans l'affaire Syndicat général de défense des grands vins de la Côte d'Or, il n'y avait aucune raison, pour le ministre de l'agriculture, de refuser l'exécution de cette sorte d'arrêt de règlement rendu par le tribunal de Dijon et dont les vignerons bourguignons, quant à eux, entendaient bien profiter pleinement.

*
**

En bref, l'étude des différents arrêts que nous venons d'envisager, autorise à conclure :

1° Dans certains cas, très exceptionnels, l'administration peut se refuser à appliquer un texte de portée législative, sauf, pour elle, à indemniser la victime de cette non application, en cas de dommage exagéré (Arrêt Compagnie Messageries fluviales de l'Indo-Chine, *supra*).

2° Mais, en cas ordinaire, elle doit veiller à l'application de la loi, réserve faite d'un certain pouvoir d'appréciation, d'une certaine liberté dans le choix du moment (Arrêt Syndicat général de défense des grands vins de la Côte d'Or, *supra*).

3° Quel que soit ce pouvoir discrétionnaire de l'administration, de décider du meilleur moment de la mise à exécution d'une loi, elle commet une illégalité et engage la responsabilité de l'Etat, lorsque son refus est systématique et lèse certains intérêts matériels d'une manière anormale (Cf. *idem*).

L'arrêt du 24 juillet 1936 nous indique clairement, de plus, qu'en matière de refus ou de retard dans l'action, le Conseil, *s'attache d'abord, à la recherche d'une faute de*

service. Si, dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Lagrange a évoqué l'affaire Couitéas et l'idée de la responsabilité sans faute, ce fut pour dire qu'en l'espèce point n'était besoin de s'appuyer sur cette jurisprudence, du moment qu'il existait à l'encontre du service de la répression des fraudes, une faute caractérisée, à savoir, un refus délibéré d'appliquer un texte réglementaire.

Implicitement, c'est dire que la responsabilité sans faute, dans le cadre du risque, ne constitue qu'une *ligne de repli*, un régime secondaire que les juges n'adoptent que lorsque malgré la correction des services il apparaît équitable de dédommager une victime plus spécialement digne d'intérêt.

TROISIÈME PARTIE

LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE DE L'ÉTAT LÉGISLATEUR, SON EXTENSION NOUVELLE

CHAPITRE I

Le principe primitif de l'irresponsabilité de l'Etat législateur et les deux conséquences qui en ont découlé

SOMMAIRE. — *La question qui se pose. — Une loi peut être dommageable parce que mauvaise en elle-même ou que, plus simplement, elle porte atteinte à un droit ou à un intérêt privé.*

I. — *Primitivement, l'Etat législateur était irresponsable du préjudice né de la loi. — Les raisons diverses données de cette irresponsabilité. — Les deux principes qui en ont longtemps découlé.*

II. — *Premier principe. — Personne, sinon l'Etat lui-même, ne peut déclarer l'Etat législateur responsable pécuniairement des dommages du fait de la loi.*

A. — *En fait, plus d'une fois, l'Etat s'est reconnu redevable d'une indemnisation. — Exemples divers.*

B. — *Dans ce cas, quelle était la base de cette obligation que l'Etat s'imposait à lui-même. — Explications variées : enrichissement sans cause, règle de l'égalité de tous devant les charges publiques, théorie de la non rétroactivité des lois et des droits acquis. Toutes, en réalité, semblent bien s'interpénétrer.*

III. — *Second principe. — Le juge ne se reconnaissait pas le droit de condamner l'Etat législateur. La jurisprudence du dix-neuvième siècle.*

Un problème retient depuis longtemps l'attention des juristes français. Avec M. Rolland (note au Dalloz 1938, III, page 41) nous le formulerons ainsi : du fait de l'entrée en vigueur d'une loi nouvelle, les particuliers subissent parfois un préjudice. De ce préjudice, sont-ils fondés à demander réparation à l'Etat ? En d'autres termes, l'Etat est-il responsable sur ses deniers des dommages nés de la loi qu'il a promulguée ? Sur cette question, une évolution intéressante s'est produite en doctrine comme devant les tribunaux administratifs. Nous allons essayer d'en retracer les grandes lignes pour la voir finalement aboutir de nos jours à une extension de la responsabilité sans faute de la puissance publique et ce, à la faveur d'une politique jurisprudentielle plus hardie du Conseil d'Etat.

Il s'agira, bien entendu, dans nos explications, de la loi matérielle et formelle, c'est-à-dire, d'une loi votée par les deux chambres, régulièrement publiée et promulguée. Nous viserons aussi les décisions réglementaires, émanant non du Parlement mais, d'une autorité administrative investie du pouvoir réglementaire, tel le président de la République.

*
* *

Une loi, qui paraît devoir être toujours un acte bienfaisant, peut-elle donc causer un dommage à quelqu'un ? Assurément, et cela de deux manières, *parce qu'elle est mauvaise en soi ou parce qu'elle atteint un individu dans un de ses droits ou un de ses intérêts.*

Le législateur *ne crée pas le droit*. Du seul fait qu'elle sort de sa main, la loi, pour autant, n'est pas nécessairement bonne. Un certain idéal, antérieur à elle, existe et, pour échapper à la critique et commander le respect, il faut que la loi s'en rapproche, puisse s'en réclamer. Le législateur n'a pas moralement pouvoir de faire ce qu'il veut. « Pour nous, écrit M. Giraud (La responsabilité de l'Etat à raison des dommages naissant de la loi, thèse, Paris 1917) le législateur est toujours enchaîné par des obligations juridiques,

parce qu'en dépit des questions qu'il a à solutionner, le but qu'il poursuit est toujours le même, la réalisation du bien commun ». Le législateur doit exprimer dans sa loi les requêtes, les aspirations, les attentes, les espoirs peut-être, de la conscience publique du moment. Nous lisons encore dans ce même ouvrage que le rôle du législateur est d'enregistrer les variations du droit, de mettre les institutions positives en harmonie avec les conceptions juridiques nouvelles ; s'il fait autre chose, il remplit mal sa fonction. La loi est contraire à la justice ».

Sans être mauvaise en soi, en restant au service du meilleur bien de la collectivité, la loi peut gêner, paralyser dans leurs activités, troubler dans leurs prévisions, certaines catégories de personnes. Tantôt, c'est la propriété privée qui peut se trouver diminuée, dépréciée, atteinte d'une façon quelconque, tantôt, ce peut être une liberté qui se voit réglementée, disciplinée ou même supprimée par la loi.

Quelques citoyens bénéficiaient d'une sorte de privilège de droit ou de fait, ce privilège est détruit et ils sont ramenés à la situation de chacun. Tel ou tel s'enrichissait par le moyen d'un commerce, d'une industrie, voire même d'une profession libérale. Cet avantage est aboli et un monopole, désormais aux seules mains de l'Etat se substitue aux entreprises particulières. Ou encore, le régime de la liberté est institué et avec lui la concurrence et ses corollaires là où, auparavant, quelques favoris détenaient un vrai monopole, non étatique celui-là, sur le marché.

Dans tous ces cas, de prohibitions, de restrictions, de réglementation, quelques-uns éprouvent un préjudice réel et on conçoit qu'ils aient l'idée d'en demander réparation.

I. — LE PRINCIPE PRIMITIF DE L'IRRESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT.

Pendant très longtemps, toutes ces victimes, plus ou moins frappées, eurent très peu à espérer.

Durant tout le dix-neuvième siècle et plus encore, *la responsabilité de l'Etat législateur ne fut pas admise*, en ce

sens qu'elle échappait complètement à toute appréciation des juges administratifs. Solution de principe aussi simple que radicale et dont plusieurs raisons ont été données.

« La loi est un acte de souveraineté, déclare Laferrière en 1896, et le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous, sans qu'on puisse réclamer d'elle aucune compensation. Le législateur peut seul apprécier, d'après la nature et la gravité du dommage, d'après les nécessités et les ressources de l'Etat, s'il doit accorder cette compensation ; les juridictions ne peuvent l'allouer à sa place ». (Traité de la juridiction administrative, deuxième édition). Michaud a proposé une même explication (Revue de droit public 1895, page 54). On la retrouve encore chez MM. Carré de Malberg, Teissier (La responsabilité de la puissance publique), Berthélemy (Traité de droit administratif, 1896).

M. le doyen Hauriou s'inspire moins de considérations tirées du caractère des Etats, que de raisons tenant à la philosophie du droit public français. Après avoir affirmé le principe valable tant en matière de législation que de justice il ajoute : « L'explication juridique en est que les pouvoirs de législation et de justice ne font pas encore figure de droits subjectifs, réellement intégrés dans la personne juridique de l'Etat. Ce sont encore des pouvoirs d'organes incomplètement appropriés par la Nation et dont celle-ci ne saurait être responsable ; aussi les lois sont votées et les jugements rendus « au nom du peuple français ». Mais, on n'ose pas dire que ces actes soient l'œuvre directe de l'Etat français tandis que, des actes administratifs, on n'hésite pas à le dire ». (Précis de droit administratif, onzième édition 1927). M. Bonnard insiste surtout sur cette idée que la loi et le règlement comportent des dispositions d'ordre général et impersonnel, et, dans ces conditions, le dommage n'a jamais le caractère de dommage spécial.

En réalité, comme l'observe M. Rolland, si on compare cette solution traditionnelle avec celle existant autrefois dans les autres domaines de la responsabilité administrative, on constate qu'elle se reliait à tout un système d'ensemble, duquel il résultait que, même en matière purement admi-

nistrative, l'Etat était très difficilement reconnu responsable et débiteur d'indemnisation. Sur ce dernier terrain, une évolution libérale s'est relativement vite dessinée et développée ; elle a été beaucoup plus lente à se produire sur le plan de la justice, où elle a marqué en 1895 un progrès sérieux, et sur le plan de la législation (note précitée).

De ce principe, proclamé sans résistance, de l'irresponsabilité de l'Etat législateur, deux conséquences ont découlé, qui, jusqu'en ces derniers temps encore, imprégnaient, en ce domaine, tout le droit public français :

Premièrement : *L'Etat législateur, irresponsable, ne peut être obligé que par lui-même, à l'égard des personnes lésées par la survenance d'une loi nouvelle.*

Secondement : *Ni les tribunaux, ni aucune autorité, n'ont pouvoir, s'ils sont saisis d'une réclamation, de déclarer l'Etat législateur pécuniairement tenu à réparer.*

II. — L'ÉTAT LÉGISLATEUR PEUT, QUANT A LUI, PRÉVOIR L'INDEMNISATION DES VIC-TIMES ATTEINTES DU FAIT DE LA LOI.

Effectivement, plus d'une fois, l'Etat, dans la loi même, à prévu l'allocation d'une indemnité. Après en avoir exposé quelques exemples, nous nous demanderons à quelle raison profonde, l'Etat, en ce faisant, obéissait.

A. — QUELQUES EXEMPLES TIRÉS DE LA LÉGISLATION POSITIVE FRANÇAISE. — C'est ainsi que les propriétaires d'esclaves furent indemnisés par la loi qui, en 1849, abolissait l'esclavage. La loi du 24 juillet 1866 rendit libre la profession de courtiers de commerce. Elle dédommagea les propriétaires d'offices supprimés, qui, en droit, étaient bien, en effet titulaires d'une véritable propriété commerciale. Le monopole de la fabrication et de la vente des allumettes fut accordé à l'Etat par la loi du 2 août 1872, laquelle a, de même, organisé une indemnisation au profit des exploitants frustrés.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a tenu la main à cette partie du texte (Affaire Laumonnier-Carriol, 5 mai 1877). La profession de placeurs, par le moyen de bureaux documentés à cet effet, ouverts aux employés et aux ouvriers, avait été réglementée par une loi du 24 mars 1852. Cependant, on eut des abus à déplorer. La loi du 14 mars 1904, sur les bureaux de placements payants, en rendant cette opération facultative pour les communes, a mis à leur charge, dans son article 14, le versement d'une indemnité. Si la confection de cette loi fut laborieuse, du moins, aboutit-elle à une solution équitable. La répression de la fraude sur les vins et le régime des spiritueux fut organisée par la loi du 5 août 1905. Cette loi crée une obligation qui eut pour effet de mettre les négociants en vin dans l'impossibilité d'utiliser les dépôts qu'ils avaient construits et aménagés à grands frais. De plus elle les contraignait à payer un loyer élevé du chef des entrepôts publics qu'ils allaient être dans la nécessité de se procurer. Ici, la compensation revêtit la forme d'un délai au profit des intéressés. La loi sur la suppression de la céruse du 22 juillet 1909 répara, partiellement au moins, également par l'octroi d'un délai, le tort fait aux cérusiers. Ceux-ci méritaient, peut-être, davantage car ils avaient été dépossédés d'un actif commercial régulièrement exploité ; on peut regretter que le législateur se soit montré à ce point parcimonieux. La loi du 29 mars 1915 régla les indemnités reconnues à l'avantage des cultivateurs pour les stocks de plans d'absinthe qu'ils avaient réalisés. Quant aux fabricants, ils ne reçurent rien, malgré les espoirs que leur avait donnés l'un des paragraphes de la loi précitée, au sujet de leurs propres stocks.

Plus près de nous, citons l'article 10 de la loi du 1^{er} mai 1822, autorisant une indemnité pour les fabricants d'eau-de-vie et d'esprit de vin, obligés, du fait de la loi, de s'installer en dehors de Paris et le décret du 30 octobre 1935, pris en vertu de la loi d'extension de compétence au président de la République du 8 juin 1935, qui prévoyait une indemnité pour les personnes atteintes par l'établissement du monopole des tabacs en Alsace-Lorraine.

B. — LES RAISONS AUXQUELLES A OBÉI LE LÉGISLATEUR. —

Une question vient naturellement à la pensée :

Quand le législateur se soumettait de la sorte au paiement d'une dette de réparation, à quel principe se conformait-il ? Quelle était la source de ce dédommagement dont les personnes lésées ont été, quelquefois gratifiées ?

Sur ce point, comme en ce qui concerne le principe même de l'irresponsabilité du fait de la loi, des divergences se sont accusées entre les auteurs qui se sont interrogés à ce sujet.

M. le doyen Hauriou (*op. cit.*) insiste sur l'idée, empruntée au droit civil, de l'enrichissement sans cause. Il considère la responsabilité de l'Etat comme engagée « si la mesure législative cache une opération financière de nature à enrichir le patrimoine de l'administration ». C'est en raison de son enrichissement, que l'Etat se crut tenu d'accorder une indemnisation. Dans ce cas, il agit selon la simple justice. Quand, au contraire, la loi nouvelle n'apporte aucun bien supplémentaire à l'actif de l'Etat, même si elle porte atteinte à certains intérêts particuliers légitimes, elle peut parfaitement se dispenser d'ouvrir aux assujettis un droit quelconque à compensation. Tout au plus, dans certaines hypothèses, l'équité et les besoins d'une bonne politique pourront-ils dicter à l'Etat un geste large et opportun. Conception étroite, on le voit, et qui ne se soucie guère des multiples répercussions possibles, sur les sujets, d'une loi qui peut les frapper, même si, positivement, elle ne procure à l'Etat aucun surcroît de richesses matérielles. Moins rigides sont ceux, tel M. Rolland (note précitée) et l'annotateur signant P. L. qui se réfèrent l'un et l'autre à une application adaptée de l'égalité de tous devant les charges publiques (note S. 1938.3.25). Ce dernier, surtout, s'attache à cette explication. Il lui attribue même une valeur et une étendue excessive puisque il n'hésite pas à le placer à l'origine de la responsabilité strictement administrative de la puissance publique. Dans ce domaine, cependant, la théorie de la faute de service suffit à justifier l'obligation à réparer. « La responsabilité du fait de la loi, lisons-nous dans la note précitée, obéit à la

règle générale de la responsabilité ; c'est l'aspect d'un ensemble reposant tout entier, sur l'égalité de tous devant les charges publiques ».

M. Giraud examine d'abord certaines données essentielles tant du droit civil que du droit public français ; c'est pour les repousser toutes qu'il s'agisse de la réparation telle que l'organise l'art. 1382, Code Civil (principe de la faute, fondement de la réparation), des mesures protectrices de la propriété privée prises par ce même Code, de la notion de l'enrichissement sans cause ou de celle de l'égalité de tous devant les charges publiques. Finalement, il s'arrête à la théorie de la non-rétroactivité des lois, laquelle décide qu'en principe une loi ne peut avoir d'effet que pour l'avenir, non dans le passé. Ainsi, de cette règle posée par l'art. 2 Code Civil, il suit qu'une loi nouvelle ne saurait détruire les droits légitimement acquis avant sa promulgation à moins qu'elle n'attribue aux individus lésés dans ces conditions une indemnisation équivalente au droit dont ils se trouvent dépossédés. Quand une loi prévoit un dédommagement au profit des victimes qu'elle crée, c'est parce qu'elle considère que celles-ci, dès avant sa mise en vigueur, étaient investies d'un droit propre, sur lequel elles pouvaient compter. Il n'y a pas de droit acquis exigeant indemnisation que lorsque l'individu est privé des avantages d'un état donné, qui lui appartenait en propre, au regard de la loi, laquelle lui avait permis de le faire sien par des actes de volonté ou les avait directement conférés. Mais, si avant la survenance de la loi nouvelle, le titulaire ne détient qu'un droit précaire, révocable, ne jouit que d'une tolérance ou d'une faculté il n'a droit à rien. Il en sera de même si l'intéressé n'est que superficiellement lésé, sans que la mesure législative incriminée ait touché le fond de son droit.

En réalité, ne faut-il pas dire que toutes ces explications *s'interpénètrent* ? Si, par la loi nouvelle qu'il met au jour, l'Etat enrichit son patrimoine, il le fait en s'appropriant un droit acquis par un de ses sujets et qui auparavant ne lui appartenait point, mais la personne ainsi appauvrie voit sa

situation diminuée par rapport à celle des autres citoyens et cette perte se résout, pour elle en une rupture d'équilibre à son détriment.

Quoiqu'il en soit, l'Etat législateur, les exemples énumérés nous l'indiquent, s'est montré attentif, en plusieurs circonstances à réparer le dommage qu'il causait aux particuliers. Mais, aucune autre autorité ne se reconnaissait qualité et pouvoir pour le suppléer dans cette tâche, quand la loi était demeurée muette sur la question des indemnités.

III. — DEUXIÈME CONSÉQUENCE, QUAND LA LOI NE PRÉVOIT AUCUNE INDEMNITÉ, LA JURISPRUDENCE SE REFUSE A CONDAMNER PÉCUNIAIREMENT L'ÉTAT.

Le Conseil d'Etat est demeuré très longtemps fixé dans cette attitude, à quelques très rares exceptions près.

Un sieur Duchâtelier, fabricant de tabacs factice prétendait obtenir réparation du dommage causé par la loi du 12 février 1835. Il réclamait au Conseil le prix qu'aurait rapporté la vente des marchandises, celui des instruments et ustensiles, les frais occasionnés par dix procès, les pertes de loyers pour les locaux enfermant les marchandises, etc. Le Conseil d'Etat rejeta sa demande (11 janvier 1838, R. 150).

Il le fit en des considérants assez rigides : « Considérant, disait-il, que l'Etat ne saurait être responsable des conséquences des lois qui, dans un intérêt général, prohibent l'exercice d'une industrie... que la loi du 12 février 1835, en déclarant interdite la fabrication du tabac factice, n'a ouvert aucun droit à indemnité au profit des industriels, que, dès lors, le sieur Duchâtelier ne peut prétendre à aucune indemnité soit pour la perte de son industrie et la clôture de son établissement, soit pour divers dommages qui ont pu être la conséquence de l'interdiction prononcée par la loi du 12 février 1835 ».

La loi du 2 mai 1838 créait au profit de l'Etat le monopole de la télégraphie. Elle provoqua les réclamations du

sieur Ferrier qui avait établi une ligne télégraphique entre Paris et Rouen. Il arguait, à juste titre semble-t-il, d'une expropriation. Le Conseil rejeta sa requête (5 février 1852, R. 353). Mais, il ne dit point que c'était en raison du silence de la loi sur la question de l'indemnité ; il esquiva cette interprétation du texte législatif et retint ce fait que, depuis l'année 1834, le demandeur n'exploitait plus son industrie et qu'en conséquence ce n'était pas la loi nouvelle survenue postérieurement à cette date, qui l'en avait dépouillé. Le sieur Moroge exploitait une manufacture d'allumettes en territoires annexés après la guerre de 1870. Il écoulait la majeure partie de sa production dans les départements français de l'Est. Il se proposait de transporter son industrie en France, quand intervint la loi de 1872 qui établissait le monopole de la vente et de la fabrication des allumettes par l'Etat seul. Il devait renoncer à ses projets et au maintien de son industrie. Moroge s'adressa au Conseil d'Etat. Celui-ci confirma sa jurisprudence et débouta le requérant, motif pris de ce que la loi créant le monopole, si elle avait ouvert droit à indemnité, n'avait cependant pas prévu le cas spécial dans lequel se trouvait l'intéressé (C. E. 5 février 1875, R. 89).

Le monopole de l'imprimerie avait été établi par un décret de 1810 et était exercé par un certain nombre de titulaires de brevets, comparables à une charge. Le décret du 14 septembre 1870 supprima ce régime pour y substituer celui de la liberté ; la profession d'imprimeur était accessible à tous désormais. Ce décret envisageait bien la possibilité d'une indemnité dans son article 4. A cette fin, plusieurs pétitions furent adressées aux assemblées qui en délibérèrent sans se décider à voter l'indemnité. Finalement, le Sénat renvoya les intéressés devant le ministre de l'Intérieur, qui rejeta la demande en indemnité. La question vint devant le Conseil d'Etat au contentieux et les requérants ne réussirent pas davantage. (Affaire Goupy, 4 avril 1879, R. 285). Or, il faut noter qu'on considérait les brevets comme une véritable propriété.

De même, quelques années auparavant, les monopoles de la boucherie et de la boulangerie avaient été supprimés par les décrets du 24 février 1858 et 22 juin 1863. Le juge, dans des conditions de fait analogues, n'a pas reconnu le droit à indemnité (Aff. Bellamy 30 juin 1859).

On peut concevoir aussi un préjudice causé non par une loi, mais par un règlement d'administration publique ayant valeur législative. Le cas s'est effectivement présenté. Le décret du 25 octobre 1854 ayant interdit la distillation des céréales et autres substances farineuses entrant dans l'alimentation, le sieur Cohen, s'estimant atteint par la mesure, se tourna vers le Conseil d'Etat et il demanda réparation ; sa réclamation fut repoussée. L'arrêt soutenait qu'aucune disposition de loi n'autorisait une allocation pécuniaire s'agissant d'interdictions de la nature de celles qui avaient été prises (C. E. 26 février 1857, R. 167).

Dans les espèces examinées, le Conseil ne s'est pas demandé si la victime avait ou non droit à une indemnisation. Il s'est borné à constater que la loi n'avait pas prévu ce droit et que, dès lors, il n'avait pas pouvoir pour en assurer, quant à lui, la sanction. Il est resté dans sa fonction de juge, ont pensé certains, en s'inclinant devant la volonté du législateur. Les auteurs ont expliqué cette jurisprudence par la souveraineté du législateur et ils ne l'ont pas critiquée, puisqu'ils en admettaient le point de départ. Le propre de la souveraineté n'est-elle pas de s'imposer à tous, sans qu'on puisse réclamer d'elle aucune compensation ?

EXCEPTION AU PRINCIPE, CAS OU LA LOI CAUSE UN DOMMAGE A UN INDIVIDU AYANT UN LIEN CONTRACTUEL AVEC L'ÉTAT.

Malgré la rigueur de ce principe d'irresponsabilité, dont nous avons noté les deux conséquences, dès le début, il y eût place pour une exception, celle où la personne souffrant préjudice était en relation contractuelle avec l'Etat.

Il faut supposer que la situation d'un particulier lié à l'Etat par un contrat devient plus onéreuse du fait de la

loi nouvelle. Il est reconnu depuis longtemps que ce particulier, nonobstant le silence des textes, a droit à être indemnisé. Il est seulement nécessaire que le dommage soit spécial à certaines catégories de personnes que l'indemnisation ait été stipulée par le contrat où, à tout le moins que l'accord, entre les parties, ait été conclu sur la base des faits alors existant. Le Conseil s'est toujours demandé si les conséquences de la loi entraient ou non dans les prévisions des parties, et selon la réponse que cette question comportait, il a accordé ou refusé l'indemnité. Le Conseil d'Etat crut pouvoir, par exemple, donner gain de cause à une compagnie de navigation qui demandait le remboursement de taxes établies par une loi nouvelle et qu'elle avait dû acquitter. (Compagnie marseillaise 20 août 1904, R. 425). Mais, il n'alloue aucune indemnité quand le caractère général de ces lois devait faire considérer les charges en résultant comme des charges normales susceptibles d'être prévues, au moment de la conclusion du contrat. (Code général transatlantique, 19 novembre 1909, R. 89).

CHAPITRE II

Jurisprudence d'hier **Une transformation s'annonce**

SOMMAIRE. — I. — *Analyse de quelques arrêts qui n'accordent pas d'indemnité aux personnes ayant à souffrir un préjudice du fait d'une loi nouvelle, mais s'appuyent sur des motifs moins catégoriques. — Société Premier et Henry — Chambre syndicale des marchands de reconnaissance de monts de Piété. — Fleury et Hauguel. Ils semblent annoncer une transformation.*

II. — *Déjà quelques décisions, en ces trente dernières années, se sont montrées plus libérales en matières d'indemnisation pour dommages naissants de la loi. Arrêts Compagnie P. L. M., Chemin de fer de l'Etat, Société des Mines de Joudreville. — Arrêts Verret et ville de Paris.*

Qu'était devenu, en ces dernières années, le dogme de l'irresponsabilité de l'Etat législateur, sanctionné, comme nous l'avons vu, par une ferme jurisprudence et approuvé par la presque universalité des auteurs ?

On peut répondre, semble-t-il que depuis l'année 1910 à peu près, il avait été ébranlé, et de deux manières. Certains arrêts, au lendemain de la guerre 1914-1918, *cherchent à invoquer d'autres raisons* que la seule volonté d'un législateur demeuré silencieux, quand ils refusent de déclarer l'Etat responsable. D'autre part, cette responsabilité même, quelques-uns n'hésitent pas à la retenir. Ainsi, se laisse présager le terme d'une évolution que devait marquer une toute récente jurisprudence. C'est en examinant cette double série d'arrêts du Conseil d'Etat que nous pourrons le plus utilement analyser les signes de la transformation aujourd'hui réalisée.

I. — OBSERVATIONS SUR QUELQUES ARRÊTS QUI REJETTENT LES RÉCLAMATIONS, MAIS DE FAÇON MOINS RADICALE.

A. — L'ARRÊT SOCIÉTÉ PREMIER ET HENRY (29 avril 1921, S. 1923. 3. 41, note Hauriou). — Nous le savons, une loi du 16 mars 1915 par mesure générale, a édicté l'interdiction de l'absinthe. Elle a ainsi disposé, note le Conseil, *d'après des préoccupations de santé publique*. Or, ce texte ne prévoyait aucune indemnité pour les industriels dont les exploitations se trouveraient atteintes par la mise en application de cette loi. L'importante société Premier et Henry s'estimant lésée, forma une requête, laquelle ne fut pas accueillie.

B. — ARRÊT FLEURY ET HAUGUEL (13 juillet 1923, R. 576). — Les sieurs Fleury et Hauguel se plaignaient des répercussions qu'avaient eues sur leur patrimoine les diverses lois qui, au cours des années 1919, 1920 et 1921, concoururent à l'établissement entre les mains de l'Etat du monopole de l'alcool. Le conseil constate que la légalité de ces différents textes n'a plus à être discutée, que, d'autre part, il n'y est pas question d'indemnité.

« Considérant, dit l'arrêt, qu'aucun des textes ci-dessus rappelés, n'a prévu l'allocation d'indemnité pour les industriels autres que ceux qui sont l'objet des réquisitions dont les intéressés pouvaient être atteints par un régime institué en vue de la défense nationale »...

La demande subit un échec, aucune compensation ne fut octroyée.

C. — ARRÊT CHAMBRE SYNDICALE DES MARCHANDS DE RECONNAISSANCES DE MONTS-DE-PIÉTÉ (14 novembre 1923, R. 423). — Une loi du 16 octobre 1919, dont le Conseil d'Etat observe qu'elle *se proposait exclusivement de mettre fin à des abus constatés depuis longtemps*, réprime pénalement ceux qui auraient acheté ou vendu habituellement des récépissés de nantissement de monts-de-piété. Cette loi n'avait envisagé aucune obligation réparatrice à la charge

de l'Etat. La chambre syndicale, représentant les commerçants atteints par cette disposition n'eut pas gain de cause.

Comment devons-nous interpréter cette jurisprudence, se demande M. Rolland (note précitée) et il reconnaît que la réponse est assez malaisée à fournir. On pourrait être enclin à penser, remarque-t-il que le Conseil a estimé que le silence du législateur devait être interprété comme un refus à reconnaître le droit à indemnité. Tous ces arrêts, en effet, relèvent le silence de la loi génératrice du dommage.

Cette omission du législateur n'a sans doute pas été déterminante dans la décision des juges, car la jurisprudence administrative, en plusieurs circonstances, n'en a pas été impressionnée. Nous aurons, très prochainement à y revenir.

Et M. Rolland, d'ajouter qu'un examen plus attentif des arrêts fait apparaître que le Conseil d'Etat ne se borne pas à relever le silence de la loi origine du préjudice, il souligne son caractère de mesure générale ; *il relève la nature fâcheuse ou dangereuse de l'activité atteinte* ou l'importance, pour la vie ou la défense nationale, de la disposition nouvelle.

Quant à l'interprétation à donner à ces éléments divers, l'annotateur contrairement au commissaire du gouvernement qui, au sujet d'une autre affaire, avait sur ces trois décisions formulé son avis, considère *qu'ils renferment le germe d'une transformation nouvelle* qui ne cherchera qu'à s'affirmer davantage.

« Ce qui nous paraît plus probant, dit M. Rolland, c'est un travail de transformation des solutions anciennes, qui s'est fait peu à peu au Conseil d'Etat. Les idées et les principes ont une logique et une force d'expansion avec lesquelles il faut toujours compter. Ainsi, en fut-il, sans doute, en la matière, pour le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques. Il a conduit à écarter l'argumentation jadis développée par Laferrière et comme le prévoyait Duguit, il a, peu à peu, triomphé de l'ancienne règle de l'irresponsabilité de l'Etat en matière législative ».

En bref, pour M. Rolland, les arrêts dont s'agit trouvent leur place dans un mouvement d'expansion inévitable et qui, au fait ne devait pas tarder à se préciser davantage.

II. — DE QUELQUES DÉCISIONS QUI RECONNAISSENT LE DROIT A INDEMNITÉ DANS LE SILENCE DE LA LOI.

Si les arrêts ci-dessus rappelés cherchent à justifier le refus d'indemnisation autrement que par le seul silence du législateur à ce sujet, d'autres ont accordé une allocation compensatrice même dans des cas où le législateur était demeuré muet sur cette question. Ceux des auteurs que l'évolution actuelle de cette matière a intéressés davantage n'ont pas manqué de les retenir et d'en faire état (Cf. MM. P. L. et Rolland, par exemple, dans les notes précitées).

A. — ARRÊTS COMPAGNIE P. L. M. — CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT, SOCIÉTÉ DES MINES DE JOUDREVILLE. — Toutes ces espèces ont trait aux conséquences d'une loi du 27 juillet 1880. Cette loi avait permis aux préfets d'interdire l'exécution de travaux souterrains à proximité d'une ligne de chemin de fer. Il arriva ainsi que le concessionnaire d'une mine se trouvât lésé par cette défense. Celui-ci porta quelquefois l'affaire devant la juridiction administrative et il se vit reconnaître droit à indemnité pour le préjudice résultant de l'obligation où il était de cesser l'exploitation de certaines parties de sa mine.

C'est dans ces conditions que différentes sociétés minières furent dédommagées : affaires Compagnie P. L. M. (27 juillet 1906, D. 1908.3.9). Chemins de fer de l'Etat (12 juillet 1929, R. 721). Société des mines de Joudreville (2 mars 1932, D. H. 1934, page 271).

Quelques détails concernant les éléments d'un de ces litiges montrera comment chacun se présentait et se déroulait.

Envisageons, par exemple, la seconde de ces décisions.

La société des mines du Genest, dans le département de la Mayenne, forma devant le Conseil de Préfecture une demande en indemnité pour le dommage provenant pour elle de l'interdiction faite d'exploiter une partie du gisement dont cette dernière était concessionnaire. Elle obtint gain de cause. Le Conseil de Préfecture désigna un expert, puis, par une seconde décision du 31 août 1925 alloua une indemnité. La difficulté fut alors portée devant le Conseil d'Etat, juge d'appel, par la Compagnie des chemins de fer de l'Etat, défenderesse au procès. L'arrêt, après avoir rappelé l'interdiction préfectorale de ne pas exploiter, à toutes profondeurs, à moins de dix mètres de la ligne de chemin de fer et de ses dépendances, ajoute :

« Considérant que si l'application de la disposition précitée de la loi (celle autorisant le préfet à interdire s'il le jugeait bon) n'ouvre aucun droit à indemnité à raison des sujétions qui peuvent en résulter dans l'avenir, pour les parties de la mine qui n'ont pas encore été exploitées, *il en est autrement* lorsque les parties traversées par le chemin de fer sont ouvertes à l'exploitation ou se trouvent dans le prolongement des filons attaqués,

« Que la société concessionnaire des mines du Genest a fait sa réclamation sur ce que l'interdiction prononcée par le préfet aurait, d'une part, fait obstacle au prolongement de plusieurs galeries actuellement utilisées par elle, d'autre part, occasionné une gêne à son exploitation, etc... ».

Finalement, le Conseil d'Etat confirme l'allocation des dommages-intérêts reconnus par les premiers juges.

B. — ARRÊT VILLE DE PARIS. — D'un mot, disons que cette décision vise une situation défavorable créée par une loi au détriment de la ville de Paris et par laquelle elle se voyait obligée à une dette supplémentaire non prévue. En raison de ce surcroît de charges, elle demanda et obtint réparation.

La contestation surgit à propos de l'application de l'article 33 de la loi du 7 août 1913, d'après lequel les pensions des ayants-droit des titulaires d'emplois réservés

sont décomptées sur la *totalité* des années de services militaire et civil du *de cujus*. Une dame Verret, veuve d'un ancien sous-officier, employé, après sa mise à la retraite par la ville de Paris, demanda à bénéficier de ce texte. La ville de Paris, résista, alléguant le nombre insuffisant d'annuités du défunt. L'affaire vint devant le Conseil d'Etat qui déclara justement fondée la demande de la dame Verret, en vertu de cette disposition de 1913 (C. E. 8 août 1919, dame Verret, R. page 759). Ce qu'il y a de remarquable, dans cette décision, c'est que le Conseil d'Etat indique, lui-même, que si la ville de Paris n'était point satisfaite de cette dette, nouvelle charge imposée à ses finances, elle pouvait s'en prendre à l'Etat, qui, en réalité, était bien l'auteur de ce supplément de dépenses :

«...sauf à la ville de Paris, lisons-nous dans le dernier des considérants, à exercer contre l'Etat tel recours que de droit pour être indemnisée de la charge résultant, pour elle de la disposition législative précitée ».

La ville de Paris, qui avait dû décaisser, suivit, on le pense bien, cette suggestion émanant de si haut. Elle échoua dans sa tentative d'entente amiable, et le Conseil d'Etat fut amené à résoudre une difficulté, sur laquelle, par avance, il avait, en quelque sorte, déjà donné son opinion (ville de Paris, 18/3/1927, R. page 353). Le Conseil indique, tout d'abord, qu'en vertu du seul règlement en vigueur, dame Verret n'aurait eu droit à rien. Puis, ayant rappelé dans quelles conditions la veuve Verret avait réussi à obtenir le bénéfice de la loi du 7 août 1913, il termine en disant que la ville de Paris était bien fondée à soutenir que l'Etat devait l'indemniser de la totalité de la charge résultant, pour elle, du texte sus-indiqué (art. 33).

On n'en était plus aux formules nettes et brèves qui accueillaient, autrefois, les victimes de l'Etat législateur. Pour celles-ci se préparaient les facilités issues d'un revirement qui laisse loin les errements de la jurisprudence du dix-neuvième siècle.

CHAPITRE III

Jurisprudence d'aujourd'hui

La transformation s'accomplit

SOMMAIRE. — A. — *Les arrêts du 14 janvier 1938, Société la Fleurette et Compagnie générale de la Grande Pêche. Les éléments de fait. — L'une des requêtes est rejetée, l'autre est accueillie. — Deux décisions importantes.*

B. — *Les conclusions par le commissaire du gouvernement tendaient à un double rejet. — Leurs arguments.*

C. — *La physionomie actuelle de la responsabilité sans faute de l'Etat législateur, telle qu'elle se dégage de ces deux arrêts : l'interprétation du silence du législateur — l'exercice de certaines activités ne justifie aucun recours — caractère du dommage — l'égalité de tous devant les charges publiques.*

La date du 14 janvier 1938 est d'une grande importance dans l'histoire de la responsabilité de l'Etat du fait de la loi. Un pas décisif y était fait par le Conseil d'Etat dans la voie d'un libéralisme peu en harmonie certes avec les affirmations de MM. Laferrière ou Hauriou, mais soucieux, semble-t-il d'apporter, à l'actif du simple particulier, un élément nouveau de résistance dans la lutte qui si souvent oppose ce dernier à la force et aux prérogatives de la puissance publique.

A. — LES ARRÊTS SOCIÉTÉ LA FLEURETTE ET COMPAGNIE GÉNÉRALE DE LA GRANDE PÊCHE.

*
* *

Les faits. — Le recours de la Société La Fleurette est intervenu à la suite du vote de la loi du 29 juin 1934 relative

à la protection des produits laitiers. Cette loi interdisait, dans son article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de vendre et de fabriquer, d'exposer et de mettre en vente, d'exporter, d'importer et de transiter sous la dénomination de crème, suivie ou non d'un qualificatif, ou sous une dénomination de fantaisie quelconque un produit destiné aux mêmes usages que la crème et ne provenant pas exclusivement du lait. L'une des victimes de cette interdiction fut la société La Fleurette précédemment appelée « la Gradine ». C'était là le nom du produit qu'elle fabriquait. Ce dernier consistait en une crème composée de lait, d'huile d'arachide et de jaune d'œuf. Il tombait ainsi sous le coup de la loi nouvelle. Pour sa fabrication, la Société avait construit à Colombès une usine dont la production atteignait 20.000 litres de gradine par an. A raison de l'arrêt forcé de cette exploitation, elle demanda une indemnité au ministre de l'agriculture qui garda le silence.

C'était un rejet implicite. La société forma, alors, sa requête devant le Conseil d'Etat.

Le second recours porté devant le Conseil émanait de la Compagnie générale de la Grande Pêche. Une filiale de cette compagnie, la Société d'exportation et d'importation, avait créé à Saint-Pierre des stocks importants de spiritueux, destinés, il faut le dire, à être introduits en contrebande aux Etats-Unis. Sur protestations du gouvernement américain, un décret intervint le 9 avril 1935, en vue de réglementer l'exportation de l'alcool. Ce décret a été rendu applicable à Saint-Pierre et Miquelon, par arrêté du 14 mai 1935. Il comportait deux dispositions essentielles : aucun alcool ne pouvait être transporté de Saint-Pierre et Miquelon sur navire de moins de 200 tonneaux ; l'exportation de l'alcool est subordonnée au versement d'un cautionnement de 15 francs par litre et ce cautionnement n'est remboursé que sur présentation du certificat accompagnant le chargement, certificat qui doit être revêtu du visa du service des douanes du pays importateur. L'application de ces dispositions a mis fin à la contrebande et, par suite, a rendu inutilisables les stocks constitués à Saint-Pierre en vue de

leur exportation clandestine aux Etats-Unis. La Compagnie générale de la Grande pêche subit ainsi un préjudice qu'elle évalua au montant des stocks devenus inutilisables, soit à plus d'un million. Cette somme fut demandée au ministre des Colonies qui en refusa le versement, par décision en date du 9 mai 1936. La Compagnie engagea, sur ce rejet une procédure devant le Conseil d'Etat.

Les deux arrêts du Conseil d'Etat. — Le haut tribunal administratif ne devait point faire le même sort à l'une et à l'autre de ces demandes. Il déclara la responsabilité de l'Etat législateur ne pouvoir être retenue qu'au profit de la seule société La Fleurette.

Le conseil commence sa décision brièvement rédigée, en indiquant l'interdiction de la loi du 29 juin 1934, dans sa partie intéressante pour la cause ; puis il poursuit :

« Considérant que l'interdiction ainsi édictée en faveur de l'industrie du lait a mis la société requérante dans l'obligation de cesser de fabriquer le produit qu'elle exploitait antérieurement sous le nom de gradine, lequel entraînait dans la définition donnée dans l'article précité et *duquel il n'est pas allégué qu'il présentait un danger pour la santé publique* ;

« Que rien, ni dans le texte même, ou ses travaux préparatoires, ni dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur *a entendu faire supporter à l'intéressée une charge qui ne lui incombe pas normalement* ;

« Que cette charge, créée pour un intérêt général, doit être *supportée par la collectivité*, qu'il suit, de là, que la société est fondée à demander que l'Etat soit condamné à lui payer une indemnité en réparation de son préjudice... ».

Quant à la Compagnie de la Grande pêche, elle se voyait au contraire, déboutée. Il faut moins de mots encore au Conseil pour exprimer son opinion :

« Considérant que le décret du 9 avril 1935 a réglementé l'exportation de l'alcool des îles Saint-Pierre et Miquelon en vue de *supprimer des pratiques frauduleuses* au détriment d'un pays étranger,

« Que les sociétés requérantes qui se sont trouvées, par suite dans l'impossibilité de se livrer à ces pratiques ne sauraient prétendre à indemnité... ».

Comme, d'autre part, il n'existe ni excès de pouvoir à l'encontre de la décision réglementaire incriminée, ni de faute de service à la charge de l'administration, la Compagnie générale de la Grande Pêche ne pouvait qu'éprouver un échec.

Il est bon que ces deux requêtes, celle de la Société La Fleurette et celle de la Compagnie générale de la Grande Pêche aient été formées à peu près dans le même temps, car, de la sorte, le Conseil d'Etat a pu les juger ensemble et le même jour établir à la fois une jurisprudence inédite et fixer à cette innovation son contour et ses limites.

La grande nouveauté proclamée par les juges administratifs le 14 janvier 1938, est la suivante : *désormais, on ne doit plus considérer l'Etat législateur comme irresponsable. L'Etat n'est plus, comme on l'affirmait autrefois, le seul à pouvoir se dire obligé pécuniairement envers les victimes du fait de la loi. Les juges eux aussi, en interprétant le silence du texte et en s'inspirant des circonstances, peuvent reconnaître le droit des personnes atteintes, même si ce droit n'est pas relevé expressément par la loi. Il suffit seulement que l'activité touchée ne soit point frauduleuse et que sa disparition constitue pour son exploitant une charge ne lui incombant pas normalement.*

Telle est dans ses grandes lignes, la doctrine nouvelle qui se dégage des deux arrêts du 14 janvier 1938. Le principe de l'irresponsabilité de l'Etat législateur et les deux conséquences en ayant si longtemps résulté *ont aujourd'hui vécu*. La responsabilité sans faute de la puissance publique marque un progrès nouveau. A présent, d'autres autorités que l'état, peuvent déclarer *bien fondé le droit de l'indemnité* au profit des individus frappés par les effets d'une loi nouvelle.

Quant aux vœux de ceux qui critiquèrent, parmi les premiers, l'intransigeance de l'ancien système (Duguil,

Manuel de droit constitutionnel 1907 ; Jèze, Revue de droit public, 1908), ils sont, dorénavant, comblés par l'orientation actuelle de la politique jurisprudentielle du Conseil.

B. — LES CONCLUSIONS CONTRAIRES DU COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT.

Cette volonté du Conseil d'Etat de renouveler et de rajeunir la matière de la responsabilité de l'Etat, du fait de la loi, était *bien déterminée*, car, elle dut, pour s'exprimer, résister aux conclusions formelles de M. le commissaire du gouvernement Roujou qui, dans les affaires La Fleurette et Compagnie générale de la Grande Pêche, étaya son opinion restrictive d'une argumentation serrée. Or, il est relativement rare, soulignons-le, que le Conseil soit en opposition si nette avec son commissaire du gouvernement. C'est la première fois que nous voyons se produire le fait à travers les grands arrêts jusqu'ici considérés.

Ce qui pouvait rendre plus opérant le point de vue de M. Roujou, c'était bien l'esprit de concession réel qui l'animait par rapport à l'élargissement déjà acquis en ce domaine de la responsabilité publique. Son approbation des résultats obtenus jusque là donnait plus de force encore à sa demande de rejet. Le Conseil n'en est pas moins allé de l'avant.

Après avoir décrit les éléments de fait des deux procès, M. Roujou aborde l'étude des principes généraux gouvernant la responsabilité de la puissance publique du fait de la loi.

D'après lui, cette responsabilité obéit aux deux règles suivantes : l'égalité de tous devant les charges publiques, la présomption, en cas de silence du législateur que ce dernier a voulu se conformer à ce principe. Sa volonté d'y échapper doit être exprimée clairement. « Dès lors, dit M. Roujou, dans le silence de la loi, on doit obligatoirement présumer que son auteur a entendu se conformer aux principes généraux impérieux du droit, et, en pareil cas, on en peut écarter l'indemnisation des dommages spéciaux qui sont le fait de la puissance publique »,

C'est, pense M. Roujou, de la combinaison de ces deux principes qu'est sortie toute la jurisprudence favorable à l'indemnisation des victimes de la loi, jurisprudence dont nous avons déjà fait état (arrêts *Compagnie P. L. M. — Chemins de fer de l'Etat*, *Société des mines de Joudreville* — ville de Paris).

Mais, reprend-il, dans la pratique, divers tempéraments ont été apportés au principe en vertu duquel, en cas de silence des textes, il convient d'indemniser les dommages causés par une loi. Il faut, parfois, interpréter le silence du législateur comme un acte de volonté formelle de sa part, de ne pas accorder d'indemnité. Par exemple, quand il s'agit de mesures d'intérêt supérieur que la perspective des indemnisations aurait pu faire hésiter à prendre, il faut présumer que le silence équivaut au refus de réparation. Il en va notamment ainsi quand le législateur a voulu protéger la santé et la moralité publiques et fortifier la défense nationale par certaines interdictions.

De même, estime le commissaire du gouvernement, quand l'activité lésée présentait un caractère répréhensible, le silence de la disposition législative doit être interprété comme formant toute possibilité à une indemnisation. Les arrêts *Fleury et Hauguel*, *Société Premier et Henry*, *Syndicat des marchands de reconnaissance de mont-de-piété* (Cf. *supra*), illustrent ici le développement de M. Roujou.

Puis, celui-ci fait application aux faits des deux litiges des directives qu'il a ainsi dégagées.

Il ne lui est pas difficile de souligner le caractère, sans doute non illégal jusqu'à présent, mais nettement frauduleux, des agissements de la Compagnie générale de la Grande Pêche. Dans ces conditions, on ne peut évidemment présumer que l'auteur du décret du 14 mai 1935, en gardant le silence, ait voulu reconnaître pour les personnes lésées un droit à réparation et il convient, pour ce premier recours, d'écarter la demande en indemnisation.

Quant à la requête de la Société La Fleurette, le commissaire du gouvernement observe que l'application à cette situation, de la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat,

va soulever des questions autrement délicates. *Tout son effort portera à faire entrer ce cas dans l'un de ceux où le Conseil refuse toute indemnisation.*

Et d'abord, dans cette espèce, se trouve-t-on véritablement devant le silence du législateur, se demande M. Roujou ? Nous ne le pensons pas, répond-il. Malgré les apparences, en effet, le législateur a exprimé son opinion quant à la réparation des dommages éventuels du fait de la mesure adoptée.

« Nous croyons que le législateur a exprimé son intention et que son intention a été de ne pas accorder d'indemnité ». Sans doute, le texte même de la loi du 29 juin 1934 est absolument muet sur ce point. Mais, il ne faut pas perdre de vue les travaux parlementaires, et le sens de ce texte s'éclaire, d'après le commissaire du gouvernement, à la lumière de la discussion instituée à la Chambre des Députés. La question des indemnités a été, de fait, indiquée lors de la séance publique. Dans ce sens, sont intervenus notamment, MM. Lassalle et d'Harcourt. Le législateur a donc, en temps utile, été mis en face du problème et il ne l'a pas d'une manière expresse franché par l'affirmative, comme il y était invité. Dans ces circonstances, insiste M. Roujou, son silence paraît bien marquer sa volonté de passer outre à l'objection formulée ; il implique la volonté de n'accorder aucune réparation pour le préjudice.

Puis, le commissaire du gouvernement expose une seconde raison pour rejeter le recours de la société La Fleurette. « Pour le cas où vous estimeriez, dit-il en s'adressant au Conseil, que les propositions Lassalle et d'Harcourt n'ont pas cette portée, nous vous demanderions encore d'après vos principes même, d'écarter l'indemnité.

La disposition visée par le recours ne saurait être considérée en elle-même ; elle ne constitue que le paragraphe premier de l'article premier du texte du 29 juin 1934. Cet article premier comporte quatre paragraphes : le premier interdit la fabrication et le commerce de la crème artificielle ; c'est celui sous le coup duquel est tombée la gradine ; le second interdit de la même façon tout commerce de

fromage artificiel ; le troisième, le lait artificiel en poudre, ou concentré ; enfin le dernier, la fabrication de crème glacée ne provenant pas exclusivement du lait. D'une manière plus générale, ce dernier paragraphe prohibe l'emploi des mots « beurre » et « crème », dans toute la publicité en faveur de la margarine ou des graisses préparées.

« Ainsi, cette loi, continue le commissaire du gouvernement, forme un tout indivisible destiné à assurer de manière générale la protection des produits laitiers. Bien plus, cette loi, elle-même, fait partie d'un ensemble de dispositions adoptées par le Parlement pour sauver l'agriculture de la crise.

Dès lors, il ne s'agit pas d'une mesure particulière *ayant créé un préjudice spécial*, mais, il s'agit d'une série de mesures dont les conséquences dommageables se répartissent sur *beaucoup* et dont il est impossible d'apprécier l'étendue.

D'ailleurs, même si on décidait que le paragraphe concernant la crème doive être isolé, il faudrait ne pas allouer d'indemnité, pense M. Roujou. Il le faudrait, en raison des termes extrêmement larges dans lesquels il est rédigé ; ce paragraphe a, à lui seul, *une portée générale* qui suffit à faire écarter toute indemnisation. Nous ignorons, en effet, si la Société demanderesse est la seule atteinte. D'autres ont pu être lésées par l'interdiction. Dès lors, qu'on regarde l'interdiction comme s'intégrant dans l'ensemble des mesures de protection, qu'on la rattache à la seule protection des produits laitiers, qu'on en fasse une mesure isolée, *il ne s'agit pas d'un préjudice spécial* tel que l'exige la jurisprudence pour la réparation. Le législateur n'a certainement pas voulu une indemnisation générale.

« Pour nous résumer, nous vous demanderons, dit le commissaire du gouvernement à la fin de ses conclusions en s'adressant au Conseil d'Etat, de dire qu'en refusant de répondre, le législateur a clairement manifesté sa volonté. Si vous ne nous suivez pas, sur ce point, vous ne pourrez

que juger que l'origine, le but, le caractère, la portée de la mesure, s'opposant à raison des conséquences pécuniaires à toute indemnisation ».

Malgré la force de l'argumentation de son commissaire du gouvernement, malgré le tour pressant qu'elle avait revêtu en plus d'un passage, le Conseil d'Etat n'en fit pas moins bon accueil à la requête de la société La Fleurette et cette circonstance ne contribue pas peu à donner à son arrêt une *très particulière signification*. C'est cette signification, combinée avec celle incluse dans l'arrêt Compagnie générale de la Grande Pêche, qu'il convient, maintenant de dégager.

C. — LA PHYSIONOMIE DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE DE L'ÉTAT LÉGISLATEUR AU LENDEMAIN DE LA JURISPRUDENCE DU 14 JANVIER 1938.

Comment, à la lumière des enseignements de la jurisprudence récente du Conseil qui vient d'achever une évolution hier encore bien incomplète, peut se caractériser désormais la responsabilité de l'Etat du fait de la loi ?

a) Nous savons maintenant que le *silence de la mesure législative ne supprime pas* le droit à une indemnité, contrairement à la règle qui a si longtemps prévalu. C'est là un point certain. Certes, ce silence pourra quelquefois être interprété comme une volonté du législateur de refuser la réparation. Mais, cette volonté devra s'induire clairement des circonstances. Des travaux préparatoires imparfaitement concluants à cet égard, comme cet incident de séance invoqué par M. Roujou, ne suffiraient point à l'exprimer avec certitude. Telle est du moins la pensée de l'arrêt La Fleurette ; mais, il ne faut pas se dissimuler qu'il y a là une question d'appréciation de la part des juges. Ceux du 14 janvier 1938 se sont montrés rigoureux dans leur interprétation ; d'autres peuvent considérer autrement les choses et donner à tel passage de la discussion d'un texte une valeur plus grande, d'où ils tireront l'intention de rejet du législateur.

Il est possible, d'ailleurs, que le Parlement, désireux d'éviter un surcroît d'indemnisations accordées insère plus fréquemment, dans la mesure votée, sa volonté de ne voir allouer aucune compensation. L'avenir nous renseignera et sur l'esprit, plus ou moins exigeant, qui guidera l'examen du Conseil et sur les réactions de précautions, plus ou moins nettes, que prendra le législateur.

b) Une seconde indication apparaît : la responsabilité de l'Etat législateur, en dehors de l'idée de faute, est *fondée* sur le principe de *l'égalité de tous devant les charges publiques*. Des bases diverses proposées, enrichissement sans cause, théorie de la non rétroactivité des lois et des droits acquis, égalité de tous devant les charges publiques, il faut bien reconnaître que c'est cette dernière qui inspire l'arrêt Société La Fleurette.

« Considérant, déclare-t-il, que *rien*, ni dans le texte même ni dans ses travaux préparatoires ni dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l'intéressée *une charge qui ne lui incombe pas normalement*,

« Que cette charge créée pour un intérêt général doit être supportée par la collectivité,

« Qu'il *suit* de là que la Société est *fondée* à demander que l'Etat soit condamné à lui payer une indemnité en réparation de son préjudice... ». C'était bien à cette notion également que se référait M. Roujou dans le début de ses conclusions, pour justifier l'obligation mise à la charge de l'Etat en cas de responsabilité législative, comme aussi, dans tous les autres cas, quand du moins aucune faute n'est révélée à l'encontre de l'administration.

Ainsi, la responsabilité de l'Etat en matière de dommage du fait de la loi, se construit de la même manière que la responsabilité administrative sans faute, dans le fonctionnement du service. On retrouve dans l'arrêt La Fleurette un raisonnement analogue à celui que nous avons déjà observé dans les espèces Couitéas, Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles, Messageries fluviales de l'Indo-Chine.

« Le préjudice anormal, exceptionnel, résultant du fonctionnement d'un organe étatique ne peut demeurer à la charge de la victime, a écrit M. Rolland. S'il en était autrement, il y aurait atteinte au principe de l'égalité de tous devant les charges publiques. Le fardeau doit en retomber sur la collectivité et être réparti sur ses divers membres ».

c) Les observations précédentes concernent bien la loi régulièrement votée, publiée et promulguée. S'agissant non plus d'une loi au sens matériel et formel, *mais, de la mise en vigueur d'un règlement d'administration publique*, on est en droit de dire què, dans ce cas également, la théorie de l'irresponsabilité législative est abandonnée. A cet égard, il n'existe pas, jusqu'à présent, à notre connaissance, de jurisprudence. Il ne faut point douter que si l'occasion s'en présentait, le Conseil d'Etat ne manquerait pas de reproduire pour une décision réglementaire l'attitude qu'il a prise touchant une mesure législative. A l'égard de l'acte réglementaire, le silence du texte ne devrait pas, également, être interprété comme exclusif de droit à indemnisation et, dans cette hypothèse, on verrait encore s'appliquer, en faveur de la victime, la règle de l'égalité de tous devant les charges publiques.

Ici, M. Rolland pose une question : « l'auteur du règlement peut-il, implicitement ou explicitement, écarter le droit à indemnité » ? Au premier abord, la négative semble s'imposer, répond M. Rolland que nous ne pouvons mieux faire que de citer : « le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques peut être écarté par le Parlement ; le même pouvoir n'appartient certainement pas à l'auteur d'une décision administrative. Il ne pourrait en être autrement que pour le Président de la République prononçant un règlement en vertu d'une loi d'extension de compétence, comme il en a été pris au cours des dernières années à condition, bien entendu, que le pouvoir du Président sur ce point résulte des termes de la loi d'extension de compétence.

« Il ne saurait, par contre y avoir de doute pour le décret pris par le Président de la République en matière coloniale. Ces décisions administratives ne peuvent déroger

aux principes supérieures de notre organisation politique. Or, la règle de l'égalité de tous devant les charges publiques est certainement un de ces principes ».

d) Etant donné que le silence de la mesure législative ne peut plus être apprécié comme suffisante à elle seule pour supprimer le droit de la victime, laquelle pourra se fonder sur la rupture de l'égalité, ajoutons que l'arrêt La Fleurette nous indique encore que désormais, le juge administratif *peut* décider, quand la loi ne l'a point fait, alors qu'il y a un demi-siècle, le Conseil se considérait *toujours sans qualité pour cela*.

e) Bien entendu, pour pouvoir être réparé, le préjudice doit être *spécial*. Nous connaissons déjà cette condition, qui constitue le frein utile en dehors du régime de la faute, modérant un excès de condamnations pécuniaires. Mais, que faut-il entendre par *préjudice spécial* ? Deux sens, semble-t-il, sont possibles. D'une part il y a *préjudice spécial* quand une personne déterminée ou une certaine catégorie de personnes est frappée d'une façon dépassant de beaucoup la charge imposée à l'ensemble du public. Ce *préjudice* met la victime dans une situation exceptionnellement dommageable. L'égalité est rompue quand *un ou plusieurs souffrent sensiblement plus que les autres*.

Peu importe donc, dans ce premier sens, que la disposition législative incriminée ait ou non *un caractère de grande généralité*. Ce qui compte, c'est le caractère en fait *anormal* du *préjudice* éprouvé par le requérant.

D'après un second sens, il y aurait *dommage spécial*, quand *un seul* est touché. On s'attache à une idée de *nombre*, non à une idée d'*intensité*. La loi qui, par son caractère général, serait exposée à faire beaucoup de victimes, serait une loi à l'occasion de laquelle il n'y aurait pas de *dommage spécial*. Tel est le sens adopté par M. Roujou, dans ses conclusions, où le commissaire du gouvernement, nous l'avons vu, s'efforce de démontrer la généralité de la loi du 29 juin 1934 et, singulièrement, celle du paragraphe visé dans l'article premier.

Le Conseil n'a pas été impressionné par cette argumentation, puisque l'arrêt La Fleurette est simplement sensible au fait de la cessation de fabrication d'une importante entreprise, préjudice *anormal*, sans se préoccuper si, en fait, la Société a été ou non la seule atteinte. Nous savons désormais, plus sûrement, que la victime d'une loi ne sera pas indemnisée parce qu'elle est *unique, spécialement atteinte*, mais qu'elle l'est, parce que le Conseil aura jugé qu'elle a éprouvé une perte trop considérable, *anormale*.

f) Le droit à indemnité *s'atténue ou disparaît* si la situation dont bénéficiait la victime avant la survenance de la loi nouvelle avait un caractère *choquant, inopportun, voire immoral* bien que *non illicite* au regard de la loi pénale. L'arrêt Compagnie générale de la Grande Pêche est significatif à cet égard.

Sans doute, ceux qui exerçaient de pareilles activités peuvent-ils supporter un préjudice vraiment anormal eux aussi ; et pourtant ils ne recevront aucune indemnité. Le préjudice spécial est compensé, en quelque sorte, par ce qu'il y avait de fâcheux ou de déplacé dans l'activité supprimée et par le caractère équivoque des profits qui y restèrent, longtemps peut-être, attachés.

Dans l'arrêt La Fleurette, on constate qu'il n'est pas allégué que le produit dont la fabrication a été interdite présentât un danger pour la santé publique.

Dans l'affaire Compagnie de la Grande Pêche au contraire, le décret du 14 mai 1935 mettait fin à un état de chose regrettable dont la cessation ne constituait pas de préjudice anormal digne d'être pris en considération.

g) Dans ses conclusions, M. Roujou signalait une exception au principe de l'indemnisation tel que l'avait pratiqué la jurisprudence. Le Conseil d'Etat aurait refusé de donner raison aux requérants lorsque l'importance des indemnités à allouer, combinée avec la notion d'intérêt supérieur aurait été de nature à faire hésiter le législateur.

Il est possible que, dans le passé cette vue des choses se soit parfois vérifiée exacte. Si cas semblable se présente à l'avenir, nous verrons quelle sera alors la réaction du

Conseil. Peut-être, dans la mesure où l'activité interdite est irréprochable, accordera-t-il toujours réparation à la victime d'une loi nouvelle, sauf à exiger, s'il est besoin d'un tempérament quelconque, pour condamner l'Etat, un préjudice plus spécialement anormal.

*
* *

Une fois de plus, en cette matière de la responsabilité du législateur, le Conseil d'Etat vient de faire œuvre préto-rienne cohérente, ferme et souple. Deux arrêts lui ont suffi pour parachever ou presque à cet égard, un système déjà amorcé et qui vient s'ajouter à ceux relatifs au recours pour excès de pouvoir, à la faute de service, à la responsabilité du fait d'un travail public, comme l'une des plus heureuses créations de sa jurisprudence.

CONCLUSION

Il est indéniable que, depuis un quart de siècle, le régime de la responsabilité sans faute des administrations publiques a enregistré des progrès notables et dans maintes directions en droit public français. Pareil mouvement revêt, au surplus, un caractère général. Il est loin d'avoir épargné le droit civil et on en est même venu à cet égard, à se demander si le propriétaire d'une voiture automobile volée n'était point obligé à réparer les accidents occasionnés par le véhicule conduit par le voleur. La Cour de Cassation s'est prononcée, une première fois dans le sens de l'affirmative approuvée en cela par une partie de la Doctrine. (Voir Cassation, ch. Civile 3 mars 1936 ; D. P. 1936.1.81). Cette intéressante question se trouve aujourd'hui soumise à l'appréciation de la Cour Suprême, toutes chambres réunies. C'est dire que dans tous les domaines, le problème du risque est vraiment à l'ordre du jour.

S'agissant des relations des particuliers avec les personnes morales administratives, nous avons vu, à travers ce modeste travail, se multiplier les cas où intervient en dehors d'une faute constatée, une condamnation pécuniaire.

Dans la manière des dommages aux personnes, causés par les travaux publics, dans celles des accidents provoqués par certains voisinages ou des nécessités diplomatiques ou encore des exigences de l'ordre et de la sécurité générale nous avons noté les points marqués par le système objectif. Nous avons enfin, observé que l'État législateur lui-même, dépouillé maintenant de son irresponsabilité d'autrefois, peut être exposé aux réclamations des individus victimes, dans des conditions déterminées, des conséquences de la loi.

Cependant, malgré son élargissement actuel, il nous paraît que le système du risque *n'est point près encore de prendre figure d'une règle générale*. Les situations même s'y rattachant, que nous avons décrites au cours de ce

travail, contiennent en elles, nous semble-t-il, une *limitation* aux extensions de la conception purement objective de la responsabilité.

Nous ignorons quel lendemain pourra connaître la jurisprudence qui introduit le risque dans le domaine des dommages issus du travail public où, jusqu'ici, c'était la donnée de la faute qui gouvernait l'admission de la requête formulée par le plaignant. Il ne serait pas surprenant que l'arrêt « ville de Mâcon » demeurât sans imitateurs. L'avenir en décidera. Il est trop tôt, en tous cas, pour tirer, de cette décision unique, une conclusion d'allure absolue dans le sens d'un recul nouveau et définitif de l'idée de faute.

Nous savons, aussi, que dans les hypothèses de refus dommageables de l'administration, le Conseil d'Etat ne s'est rallié à la notion de risque *que lorsque vraiment il n'a pu agir autrement*. Il n'a pas hésité à rejeter les demandes émanant d'administrés non munis de titre de justice exécutoire, motif pris de ce que l'inaction officielle était en dehors de tout reproche. Quand s'est posée la question d'une indemnisation, il a, d'abord, examiné s'il existait ou non, une faute des services intéressés. Quand cette faute était révélée, il a condamné l'Etat en se fondant sur la présence de celle-ci au procès et n'a point cherché ailleurs une base à son appréciation. C'est bien à raison d'une faute établie à la charge de la répression des fraudes que le Syndicat de défense des grands vins de la Côte d'Or a, finalement, obtenu satisfaction.

Et quand, en l'absence de faute, le haut tribunal administratif a, néanmoins, retenu la responsabilité de l'Etat, il l'a fait en considérant le risque auquel il avait recours comme le moyen *subsidiare* dont son commissaire du gouvernement lui suggérerait l'application dans un cas bien spécial où la victime se présenterait sous un angle particulièrement digne d'intérêt.

Par surcroît, ces différentes hypothèses de mise en vigueur d'une responsabilité objective supposent, toutes, la réalisation d'un *préjudice excessif*, dépassant la mesure des charges incombant normalement à chaque citoyen.

Telle est bien, de même, le principe qui domine le développement contemporain en France de la responsabilité de l'Etat législateur.

En un mot, on peut dire, croyons-nous, que l'appel à la théorie du risque est toujours une *exception* commandée par les circonstances de l'espèce.

De la sorte, le jugement porté par M. le doyen Hauriou ne s'est point trouvé infirmé par les faits. « Nous ne méconnaissions pas, disait-il en parlant de la notion du risque dans sa note sous l'arrêt Regnault-Desroziers, les services qu'elle peut rendre, comme théorie *exceptionnelle et de complément*, dans des hypothèses où les garanties de la théorie des fautes ne sont pas suffisantes ».

L'étude que nous venons d'achever nous montre que la jurisprudence administrative n'a usé de ce procédé qu'à bon escient, sans perdre de vue son caractère exceptionnel, et en considération de raisons très spéciales. Rappelons-en les lignes principales : la victime avait été aux prises avec une force redoutable et oppressive, avec un danger de nature très particulière dont la proximité s'imposait à elle. Elle n'avait pu échapper aux menaces très graves de certains voisinages dont elle avait souffert dans sa personne ou dans ses biens. De même, nous avons vu certains administrés diligents, titulaires de décisions judiciaires, se heurter au refus d'agir des services de police à qui le Conseil a voulu accorder une réparation malgré la correction des autorités qui s'étaient récusées.

Dans toutes ces hypothèses, la donnée classique de la faute n'avait pu servir avec quelque efficacité la cause de l'administré ; car, la faute, le Conseil d'Etat ne pouvait et ne voulait la retenir et l'examen des faits, eux-mêmes, ne lui aurait pas permis d'en découvrir. On comprend parfaitement que l'Etat ne consente point à prêter main-forte aux intéressés qui sollicitent son assistance quand semblable intervention engendrerait, peut-être, troubles, désorganisation et surexcitation des esprits. On comprend également la puissance publique installant des dépôts de munitions utiles à la défense nationale, fut-ce dans les parages des habitations

particulières. Enfin, il serait inconcevable que le législateur hésitât à imposer telle ou telle disposition, sous prétexte que quelques-uns en éprouveront certainement un sérieux dommage.

C'est alors que la théorie de la responsabilité objective, dans le cadre du risque, fait son apparition à travers les arrêts. La victime en profitera *quand, à défaut du droit strict, l'ampleur du sacrifice* qui lui est demandé, plaidera, à son bénéfice, l'octroi d'un dédommagement.

Mais, *point très important, quand il n'existe aucune faute de service*, quand d'autre part *rien ne confère au requérant un titre spécial* à l'audience favorable des juges administratifs, dans ce cas, la jurisprudence *écarte résolument* la requête des plaignants. Le Conseil d'Etat continue, en effet, à penser qu'il ne doit pas déclarer la collectivité publique responsable si, au préalable, *aucune faute n'a été relevée à son encontre*, la mise en application du risque demeurant d'un emploi exceptionnel.

Il suffit de feuilleter les plus récentes décisions pour s'apercevoir que le Conseil d'Etat a toujours persévéré dans cette même attitude. (Voir, par exemple, arrêt Bernardicou, 13 janvier 1928, R. page 33 ; arrêt Chavasse, 31 octobre 1928, R. page 1105 ; Pernot, 31 octobre 1928, R. Page 1108). Ces affaires dont nous ne pouvons rapporter les détails avaient trait aux services les plus disparates et dans chacune d'elles l'indemnité a été refusée, *faute d'une négligence administrative révélée par l'instruction*.

Pour nous en tenir à des espèces plus rapprochées de nous, citons tout d'abord la décision Cornu du 20 avril 1932, R. page 400. Le jeune Cornu avait été blessé à l'œil au cours d'un jeu de casse-pot organisé à l'occasion de la fête locale de Ruillé-en-Champagne. Son père agissant au nom et comme administrateur légal des biens de la jeune victime, demandait au Conseil d'annuler une décision du maire de la commune lui refusant l'indemnité. Les juges déboutèrent le réclamant, motif pris que celui-ci n'avait établi

aucune faute dans l'organisation ou le fonctionnement de la fête. Dans ces conditions l'action du sieur Cornu fut estimée mal fondée.

Un même sort devait être réservé à la demande formée par l'abbé Roiné contre la commune de la Flèche (C. E. 7 juillet 1932, R. page 684). Le sieur Roiné circulait à bicyclette sur la route d'Angers à la Flèche, quand il fut victime d'un accident à l'entrée de la Flèche. Cet accident était imputé par le cycliste à un enfant sortant des rangs de la foule qui, massée des deux côtés de la route, attendait l'arrivée imminente d'un groupe de coureurs. Le service de police qui se trouvait sur les lieux aurait été insuffisant, d'après le requérant, pour empêcher l'accident et il n'aurait pu en appréhender l'auteur, son attention étant retenue par l'arrivée des coureurs. Dès lors, la ville de la Flèche, qui avait pris des mesures de police inefficaces, devait être déclarée responsable de l'accident survenu au sieur Roiné. L'arrêt n'en jugea pas ainsi « considérant qu'il n'est justifié à la charge de la ville de la Flèche *d'aucune faute* de nature à engager sa responsabilité en raison de l'accident survenu le 15 mai 1927 au sieur Roiné ».

Dans une affaire Siskind, du 12 octobre 1934 (S. 1935.3. 41), le Conseil d'Etat a décidé que le titulaire de place dans un marché public n'est pas fondé à demander à la ville la réparation du préjudice que lui causerait une concurrence déloyale résultant de ventes faites sans autorisation, aux abords dudit marché, alors que le seul fait de ventes illicites relevées par le demandeur à l'encontre de l'administration ne peut, dans les circonstances en l'espèce, *être regardé* comme faisant apparaître, de la part des services de la ville, une faute de nature à mettre en mouvement la responsabilité de cette dernière.

Un arrêt Lhomme (4 juin 1937, S. 1938.3.100) a, dans une même ligne, donné au Conseil l'occasion de déclarer que la responsabilité de l'Etat ne saurait être mise en cause du fait d'un accident advenu à un élève d'une école publique au cours d'une séance d'éducation physique, lorsque cet accident n'est le résultat ni d'une mauvaise organisation des

épreuves, ni d'un manquement de surveillance de la part de l'instituteur ou du moniteur, qui, tous deux, assistaient aux travaux des enfants.

Indiquons encore à cet égard une décision Le Tournir, intervenue le 17 juin 1938 (S. 1939.3.6). Le Conseil d'Etat avait tout d'abord à trancher une question de compétence. Il considéra, à ce point de vue, un hangar d'avion essentiellement mobile et fixé au sol par de simples piquets comme ne présentant pas les caractères d'un travail public. Par suite, le Conseil de préfecture était incompétent pour connaître de la demande formée par un particulier autorisé à garer des aéroplanes dans un hangar de cette nature, appartenant à l'armée de l'air, à l'effet d'obtenir réparation du dommage causé à ses aéroplanes du fait que ce hangar a été emporté par une bourrasque.

Mais, en tant que l'action était fondée sur un prétendu fonctionnement defectueux du service public d'assistance à l'aviation privée, régi notamment par l'arrêté ministériel du 5 décembre 1931, le Conseil était compétemment saisi.

En raison, poursuivait le haut tribunal administratif, des conditions dans lesquelles l'installation d'un aérodrome affecté à titre principal à la défense nationale et géré par l'armée de l'air, peuvent, dans certains cas, être mis à la disposition des particuliers, la responsabilité de la puissance publique *ne saurait être engagée envers ces derniers en cas d'accidents*, que si celui-ci est la conséquence d'une faute caractérisée imputable aux agents de l'Etat. Spécialement, lorsqu'il n'est pas justifié d'une telle faute, le propriétaire d'aéroplanes qui les a garés dans un hangar appartenant à l'armée de l'air, sans formuler d'ailleurs aucune réserve, sur les conditions d'implantation du hangar, n'est pas justifié à demander à l'Etat réparation des dommages causés à ses aéroplanes du fait de ce que le hangar a été emporté par une bourrasque, alors même que cet accident ne serait pas considéré comme dû à un cas de force majeure.

En résumé, il est hors de doute que le système de la responsabilité sans faute a, en ces dernières années, réalisé

de sérieux gains et que, parallèlement le principe de la faute ne s'impose plus avec la même force qu'autrefois.

Cependant, les applications nouvelles du risque aussi bien que les dispositions animant la jurisprudence nous invitent à penser que le Conseil d'Etat considère la responsabilité pour risque *comme un moyen exceptionnel, complémentaire, destiné simplement à compenser certaines charges excessives incombant aux administrés.*

Mais, *en principe, c'est la faute qui est et reste le fondement nécessaire d'une indemnisation* et, en son absence, le Conseil d'Etat, en règle générale, persiste à rejeter les requêtes émanant des victimes.

*
* *

Il nous paraît qu'il en est *mieux* ainsi et que semblable attitude du Conseil d'Etat doit être *maintenue en raison des avantages d'ordre divers* que la théorie traditionnelle de la faute présente sur le jeune procédé du risque.

En effet, à la donnée déjà éprouvée de la faute de service *aucun grief sérieux ne peut être opposé* et, de plus, et surtout, cette dernière possède, à notre sens, sur le système de la responsabilité sans faute une incontestable supériorité.

La victime, tout d'abord, ne saurait lui faire *le reproche de compromettre ses droits* et de rendre plus difficile, en une mesure suffisante, sa position au procès, puisque, dans le litige administratif, le droit public français ne lui demande *qu'un commencement de preuve à fournir*. Pour le surplus, elle peut se décharger sur la sagacité et la diligence du magistrat instructeur. Sa situation, en somme, ne demeure pas bien éloignée de celle du réclamant qui aurait la possibilité de faire jouer en sa faveur le mécanisme du risque.

C'est là une *première raison, d'ordre pratique*, pour ne pas écarter le fondement classique de la responsabilité, source d'indemnisation. Mais, à côté, combien d'autres, *d'une nature plus juridique et d'un caractère plus élevé* militent pour l'adoption des préférences d'une très notable partie de la doctrine, préférences que nous n'hésitons pas à

faire nôtres. Au cours de ce travail, nous avons signalé, à l'occasion des différentes espèces et situations rencontrées les motifs spéciaux les plus capables de réfréner le développement excessif du risque dans chaque hypothèses particulières.

Achévons en jetant un regard sur quelques considérations d'ensemble d'un ordre plus général et permanent.

Remarquons, dès à présent, que si le risque peut quelquefois aider utilement au triomphe de l'équité, *cette équité même ne saurait servir, dans tous les cas, de base assez sérieuse à une condamnation pécuniaire, quelquefois lourde.* Il faut, nous semble-t-il, pour condamner soit une personne, soit une collectivité, des raisons véritablement nettes et déterminantes. Or, l'équité, à elle seule, ne procure pas de telles raisons, en principe du moins. Elle ne les procure que lorsqu'apparaît un incontestable sacrifice supplémentaire exigé d'un administré et dont l'existence requiert une réparation, un juste redressement. En dehors de ce cas, le recours inconsidéré à l'équité conduirait fatalement, croyons-nous, à des abus regrettables et à des menaces manifestes à l'encontre des budgets de l'Etat ou des personnes morales locales, départements, communes, établissements publics.

L'équité, pour généreuse qu'elle soit, n'en reste pas moins une notion *aux contours imprécis*, un cadre aux limites mal connues et définies. Or, faudra-t-il s'arrêter dans la voie des indemnisations si on s'inspire avant tout de la sensibilité et des impressions ? Et l'équité n'est-elle pas au premier chef question de *cœur* et de *sentiment* ?

« L'équité, a pu écrire M. le doyen Hauriou (S. 1923.3., page 62) n'est pas du droit, par cela seul qu'elle n'a pas de catégories, et, par conséquent, pas de limites. Le droit possède des catégories, la faute en est une, l'enrichissement sans cause en est une autre ; la légitime défense elle-même en est une. L'équité n'a point de catégories, elle n'est qu'un sentiment. « Cœur pensif ne sait où il va... » (Commentaires sous l'arrêt Couitéas).

Et le doyen Hauriou de s'élever contre cette orientation trop indécise dont il redoutait les conséquences pour l'harmoni-

nieux développement du droit public français. En définitive, ce serait les contribuables eux-mêmes qui feraient les frais de ces innovations dont il convient de se défier. N'en arriveraient-ils pas à reprendre un jour, si les conceptions objectives l'emportaient, l'exclamation du dix-huitième siècle : « Que Dieu nous garde de l'équité des Parlements ! »

Ajoutons-le, comme la politique et comme la profession, comme la vie des familles, des collectivités ou des nations, comme tout système doctrinal ou tout programme d'action, les règles de la jurisprudence doivent savoir ne jamais perdre de vue les données de la *morale*. La notion de faute établie à la base de la responsabilité, contribuera à réserver une *place de choix* à ces exigences supérieures. C'est dans l'accomplissement préalable d'une faute commise par l'adversaire que l'obligation morale aussi bien que juridique puise, au profit de la victime sa *pleine justification*.

C'est là que la demande de l'intéressé trouve sa pleine signification et sa véritable portée. Pour un esprit loyal, pour un cœur bien né, s'entendre déclarer responsable, de la part d'un tribunal, parce qu'on est reconnu *coupable* constitue déjà indépendamment de toute condamnation pécuniaire une manière de sanction, une réprobation à l'égard de soi-même, un stimulant pour prendre à l'avenir les précautions nécessaires et faire mieux désormais. Derrière la faute anonyme soulignée par le juge administratif, celui qui dirigeait et contrôlait le service défaillant se sentira touché dans son honneur professionnel, dans sa conscience de fonctionnaire et de chef responsable. Il prendra, dès lors, de salutaires résolutions et enrichira son expérience des mécomptes passés.

Le risque, au contraire, est un système trop *pauvre*, trop terre à terre pour susciter d'aussi fructueuses réflexions. Être responsable en vertu du risque, sans qu'aucune faute ne soit reprochée, ce n'est plus, on le conçoit une flétrissure ou, plus simplement, un avertissement pour la conscience, mais bien seulement une mauvaise chance, une perte au jeu de la vie, un coup malencontreux du hasard qui frappe la caisse du service incriminé et ne provoque

chez les dirigeants aucun retour un peu profond et efficace sur les erreurs ou les maladresses d'hier. Qu'importe, c'est passé ! N'y pensons plus !

Et puis, l'activité administrative, ne se double-t-elle pas toujours d'une vaste entreprise d'assurance destinée à parer à tous les accidents possibles ? Un système juridique, érigé en principe général comme le voudraient certains, autorisant un pareil raisonnement, manquerait, semble-t-il à sa mission, car il aurait tôt fait d'atténuer chez l'agent public tout souci de diligence et de prudence dans l'exécution de sa tâche. Sa mission nous apparaît plus haute et spirituelle. Elle doit s'appliquer à développer la notion de devoir corrélative de celle de faute. Elle doit se persuader que seule la conscience d'une responsabilité pour faute est capable de provoquer des regrets sur le mal accompli, des efforts pour ne plus récidiver, des progrès enfin dans le sens des obligations de chacun mieux comprises et respectées, parce qu'elles auront été plus sainement fondées sur des principes qui les apparentent aux prescriptions de la morale.

C'est encore M. le doyen Hauriou qui a dénoncé l'introduction exagérée, dans le droit public français, des facilités de l'assurance qui émousse, il faut bien le reconnaître, parmi les individus comme chez les fonctionnaires, les qualités qui font le père de famille prudent et avisé.

Il faut le noter également, le requérant qui entame sa procédure est dans des dispositions plus nobles et plus en harmonie avec les aspirations de la vraie justice quand il sait combattre sur le terrain judiciaire un défendeur qu'il convient de condamner en raison de sa culpabilité, non en raison de sa malchance ou de son activité couverte par la garantie de sa compagnie d'assurances.

Riche, de ce chef, en conséquences heureuses, la théorie de la responsabilité pour faute l'est aussi, et ce n'est point négligeable, au point de vue de *l'esthétique*, de *l'élégance juridique*.

D'une manière générale, l'idée de faute est assez complexe pour répondre aux différentes hypothèses qu'offre la pratique quotidienne, au travail nécessaire de la différenciation et de l'analyse, au jeu des nuances et des gradations.

En matière pénale, la faute a donné le crime, le délit, la contravention qui correspondent bien à trois ordres de réalités différentes. En matière civile, nous avons la faute subjective, la faute objective, la présomption de faute, plus ou moins difficiles à détruire, à l'occasion de laquelle interviennent les notions de cas fortuit et de force majeure. Quant au droit administratif français, il a séparé la faute de service de caractère objectif et la faute personnelle de l'agent ; il peut même rencontrer dans ses développements la faute pénale des collectivités publiques.

On le voit, le concept de faute se prête à de nombreuses variations, reposant toutes sur un même fond juridique mais permettant de fournir *la solution la meilleure* selon la nature et l'économie du cas qu'il s'agit de résoudre.

Le risque n'est pas susceptible d'une même recherche analytique. Tout au plus s'accommode-t-il de la mise en œuvre, pour l'appréciation des faits, de l'imprudence de la victime. Il se présente comme une donnée rudimentaire et sans finesse dont il faut cependant savoir gré à la jurisprudence, à celle relative à l'opération de travail public notamment, d'avoir travaillé parfois les angles et atténué l'automatisme brutal. La réaction de la victime, sous l'empire du risque fait songer au reflexe du primitif à l'époque de la vendée privée.

La faute bénéficie de l'effort doctrinal des meilleurs juristes de Rome et de la pratique d'une longue tradition juridique ; à travers les discussions d'école et l'épreuve du temps, la notion s'est parachevée et nuancée.

Quant au risque, confiné au mécanisme rudimentaire du simple rapport de causalité, il a tôt fait d'atteindre son caractère de moindre automatisme, seul degré de perfection auquel il peut prétendre. La matière est ingrate et rebelle à tout affinement juridique.

La construction jurisprudentielle de la responsabilité administrative en fonction de la faute de service est *cohérente*, en même temps que *fouillée*. Elle a reçu l'approbation sans réserve d'une très grande partie de la doctrine fran-

caise, en particulier, de M. le doyen Hauriou qui, jusqu'à sa mort, s'en est fait le tenace et brillant défenseur.

Quant aux commissaires du gouvernement, des conclusions de qui s'inspirent si largement les arrêts, ils l'ont très généralement adoptée eux aussi et nous savons que le Conseil d'Etat est loin de l'avoir reniée. Elle ne gagnerait certes pas à s'appuyer sur l'uniformité fruste du risque.

Pourquoi, d'ailleurs, notre jurisprudence s'évaderait-elle du principe de la faute de service ? Cette dernière n'apparaît-elle pas en effet comme une très bonne formule de responsabilité, *intermédiaire entre une conception trop rigide de la souveraineté irresponsable*, que nous n'acceptons pas et le recours à une responsabilité sans faute que nous combattons aussi. Entre les prérogatives de la puissance publique et les revendications des administrés, il fallait transiger. La théorie de la faute de service fait heureusement aux deux parties, leur part. Entre l'irresponsabilité absolue et l'objectivisme pur et simple, elle occupe un juste milieu. Aucun des deux adversaires ne présente au procès en état d'infériorité ; la bataille s'engage à armes égales, l'administration pouvant toujours espérer que l'absence d'un manquement, d'une défaillance du service la couvrira, le requérant cherchant dans une démonstration dont nous savons qu'elle lui est facilitée, à établir l'existence de ce manquement, de cette défaillance.

En fondant la responsabilité publique non sur le risque, mais sur la faute de service, le Conseil d'Etat s'est arrêté à une solution faite de pondération intelligente, d'équilibre, de sagesse et de mesure, toutes qualités bien conformes au génie traditionnel du droit français.

Quoiqu'il en soit, à côté de la responsabilité de la puissance publique comme fondement pour faute, nous admettons exceptionnellement que la puissance publique a la responsabilité en cas anormal, même sans faute. Ainsi, en cas particulier et exceptionnel où la victime a subi une perte énormément lourde et aucune faute personnelle. Dans ce cas là, l'Etat peut exceptionnellement lui compenser un dommage. Autrement l'idée de l'égalité de tous devant les char-

ges publiques sera rompue. Cependant il faut bien noter que c'est toujours en cas tout à fait exceptionnel et anormal. Tandis qu'en cas normal, la puissance publique n'a rien de responsabilité, lorsqu'elle n'a pas de faute.

A tous égards, le droit français qui a su se garder d'une vue matérielle et simpliste des choses, se doit en principe de maintenir comme fondement de la responsabilité pour faute, et il admet la responsabilité sans faute comme exceptionnellement en cas anormal.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris :

ROUSSY.

Vu : le Doyen,
G. RIPERT.

Vu : le Président de Thèse,
M. ROLLAND

BIBLIOGRAPHIE

- A. H. — Dalloz périodique, note 1939.3.27.
- APPLETON. — Notes au D. P. 1934.3.61 ; au D. P. 1938.3.65 ; au D. P. 1930.3.49 ; Traité du contentieux administratif.
- BARTHÉLEMY. — Revue de droit public 1907, article, p. 105.
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de Droit administratif, 13^e éd., p. 96.
- BONNARD. — Précis de Droit administratif, p. 96.
- CARRE DE MALBERG. — Théorie de l'Etat, t. 1, p. 213 et suiv.
- CACHE. — Dalloz hebdomadaire 1939, chronique, p. 9.
- Dalloz hebdomadaire et Dalloz périodique. — Particulièrement années 1930 à 1940.
- DAYRAS. — Conclusions, Sirey 1939.3, page 9.
- DUEZ. — La responsabilité de la puissance publique en dehors du contrat.
- DUGUIT. — Manuel de droit constitutionnel, III^e volume, édition de 1925.
- ETTORI. — Conclusions au D. P. 1932.3.15.
- GIRAUD. — Responsabilité de l'Etat à raison des dommages naissants de la loi. Thèse, Paris, 1917.
- GIULIANI. — Le risque administratif devant la jurisprudence et la législation. Thèse, Lyon, 1933.
- Gazette du Palais. — Années 1930 à 1940.
- HAURIU (Maurice). — Précis de droit administratif, 11^e édition. Notes au Sirey 1923.3.41 et au Sirey 1923.3.57.
- JÉZE. — Articles de la Revue de droit public. Année 1908, p. 58 ; 1924, p. 77 ; 1936, p. 498 ; 1938, p. 482, etc.
- LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. 11^e édition 1896.
- LAGRANGE. — Conclusions, D. P. 1937.3.41.
- MICHOUD. — De la responsabilité de l'Etat. (R. D. P. 1895, p. 254 et suiv.).

NICOLAS. — Cours de droit administratif. Faculté de Lyon.
P. L. Note au Sirey 1938.3.25.

Recueil des arrêts du Conseil d'Etat. — Années 1900 à 1939.

RIVET. — Conclusions, Sirey 1923.3.57 et Revue de Droit
public 1926, p. 258.

ROLLAND. — Précis de droit administratif. Note au D. P.
1938. p. 41.

ROUJOU. — Conclusions, D. P. 1938.3.41.

ROUAST. — Du fondement de la responsabilité des dommages
causés aux personnes par les travaux publics. Thèse,
Paris, 1910.

TEISSIER. — La responsabilité de la puissance publique.
Edition 1906.

WALINE. — Note 1937.3.41.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
-------------------	---

PREMIERE PARTIE

LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE ET LES TRAVAUX PUBLICS DANS LA JURISPRUDENCE ACTUELLE

CHAPITRE UNIQUE. — <i>Les progrès récents de la responsabilité sans faute dans la matière des accidents aux personnes occasionnés par l'ouvrage public.....</i>	15
---	----

Sommaire. — I. — C'est la notion de la faute administrative qui fondait, en principe, jusqu'à maintenant, la responsabilité administrative, s'agissant des accidents aux personnes causés par l'opération de travail public ou par la présence de l'ouvrage public. Toute une jurisprudence abondante le démontre. — Examen de cette jurisprudence accordant l'indemnisation ou la refusant.

La nature de la faute administrative en ce domaine; manquement à une obligation de sécurité.

II. — Apparition d'une responsabilité sans faute dans la jurisprudence contemporaine. — L'arrêt ville de Mâcon du 21 juillet 1939. Les directives qui en dérivent. Peut-être n'y a-t-il là qu'un acte isolé ?

La responsabilité sans faute ne paraît pas à sa place, dans ce domaine.

DEUXIEME PARTIE

LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE EN CAS DU RISQUE DE VOISINAGE ET A L'OCCASION DE SON INACTION

CHAPITRE I. — <i>Responsabilité et le risque de voisinage.....</i>	29
--	----

Sommaire. — L'arrêt Regnault-Desroziers. — C'est un arrêt d'espèce: La jurisprudence qui en est dérivée. Elle ne constitue, elle aussi, qu'un reflet de certaines circonstances particulières.

CHAPITRE II. — <i>Responsabilité et refus d'agir en matière diplomatique</i>	35
--	----

Sommaire. — L'arrêt Couitéas. — Les circonstances de l'espèce. — Les réactions doctrinales. — Il ne s'agit pas d'une décision de principe.

CHAPITRE III. — <i>La responsabilité et le refus d'agir en matière d'occupations d'usine.....</i>	43
---	----

Sommaire. — I. — Les occupations d'usines, source de procès administratifs. — Les trois arrêtés du 3 juin 1938 où le requérant ne produisait aucun jugement. — Les faits. — L'attitude du Conseil. — Les principes résultant de sa jurisprudence : l'occupation est un acte illicite ; l'intervention de la police est toujours possible, mais facultative en principe, obligatoire seulement en cas de danger grave. — Appréciations doctrinales.

II. — Arrêt cartonnerie et imprimerie Saint-Charles. — Les circonstances. — Observations qu'il comporte. — Le requérant est muni d'un titre de justice. — L'idée de risque en progrès. — Mais, elle demeure exceptionnelle. — Application de la règle de l'égalité de tous devant les charges publiques.

CHAPITRE IV. — *La responsabilité sans faute de l'administration son retard ou son refus à l'occasion de l'application d'un texte de caractère général.*..... 59

Sommaire. — I. — Le texte de portée générale est un décret colonial. — L'arrêt Messageries pluviales de l'Indo-Chine. — Les circonstances de l'espèce. — Rejet, mais admission implicite de la responsabilité sans faute. — Absence de préjudice excessif.

II. — La disposition générale est une loi. — Arrêt Van Outryve/ — Retard prolongé dans l'application d'une loi. — Illégalité et responsabilité retenue. — Une situation qui serait intéressante si elle se présentait.

III. — La disposition générale est un jugement d'une nature très particulière. — L'arrêt Syndicat général de défense des grands vins de la Côte d'Or. — La législation sur les appellations d'origine. — Une curieuse reviviscence de l'ancien droit français. — Les éléments de fait. — Condamnation de l'administration pour faute grave. — Etude de quelques indications résultant de l'arrêt.

TROISIÈME PARTIE

LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE DE L'ÉTAT LÉGISLATEUR SON EXTENSION NOUVELLE

CHAPITRE I. — *Le principe primitif de l'irresponsabilité de l'Etat législateur. Les deux conséquences qui en ont découlé.*..... 69

Sommaire. — La question qui s'est posée : une loi peut être dommageable parce que mauvaise en elle-même ou que plus simplement, elle porte atteinte à un droit ou intérêt privé.

I. — Primitivement, l'Etat législateur était irresponsable du préjudice né de la loi. — Les raisons diverses données de cette irresponsabilité. — Les deux principes qui en ont longtemps découlé.

II. — Premier principe. — Personne sinon l'Etat lui-même ne peut déclarer d'Etat législateur responsable pécuniairement des dommages du fait de la loi.

A. — En fait, plus d'une fois l'Etat s'est reconnu redevable d'une indemnité. — Exemples divers.

B. — Quelle était la base de cette obligation que l'Etat s'imposait à lui-même. — Explications variées: enrichissement sans cause, égalité de tous devant les charges, théorie de la non rétroactivité des lois et des droits acquis, toutes, en réalité semblent bien s'interpénétrer.

III. — Second principe. — Le juge ne se reconnaissait pas le droit de condamner l'Etat législateur. — La jurisprudence du XIX^e siècle.

CHAPITRE II. — *Jurisprudence d'hier. — Une transformation s'annonce* 81

Sommaire. — I. — Analyse de quelques arrêts qui n'accordent pas d'indemnité aux personnes ayant à souffrir préjudice du fait de la loi nouvelle, mais qui s'appuient sur des motifs motifs catégoriques (arrêts Société Premier et Henry Fleury et Hauguel. — Syndicat des marchands de reconnaissance de monts-de-piété). Ils semblent annoncer une transformation.

II. — Déjà quelques décisions en ces trente dernières années se sont montrées plus libérales en matière d'indemnisation pour dommages naissants de la loi. (Arrêts Compagnie P. L. M., Société des Mines de Joudreville, Chemins de fer de l'Etat, Verret, ville de Paris).

CHAPITRE III. — *Jurisprudence d'aujourd'hui. — La transformation s'accomplit* 87

Sommaire. — A. — Les arrêts du 14 janvier 1938. — Eléments de fait. — Une des requêtes est rejetée. — L'autre accueillie. — Deux décisions importantes.

B. — Les conclusions du commissaire du gouvernement tendaient à un double rejet. — Leur argumentation.

C. — Physionomie actuelle de la responsabilité sans faute de l'Etat législateur. — Comment se dégage-t-elle de ces deux arrêts. — Interprétation du silence du législateur. — L'exercice de certaines activités ne justifient aucun recours. — Caractère du dommage. — Le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques joué en la matière.

CONCLUSION 101

BIBLIOGRAPHIE 115

